

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Controversias entre el policy y el politics en el cambio de matriz productiva en el Ecuador,  
2007-2017

Andrés Sebastián Gómez Polanco

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Juan Diego Izquierdo Merino y Ángel Alonso Gutiérrez Pérez

Quito, mayo de 2021

## **Dedicatoria**

A mis padres, mi hermana, y mi abuelito quienes me han enseñado que la felicidad está en el camino.

## Epígrafe

‘Yo no soy un anti-capitalista o anarquista. Quiero que el capitalismo funcione’

Ha-Joon Chang

## Tabla de contenidos

Resumen .....	IX
Agradecimientos.....	X
Introducción .....	1
1. Planteamiento del problema .....	1
2. Justificación y antecedentes teóricos.....	3
3. Objetivos de investigación .....	4
3.1 Objetivo General .....	4
3.2 Objetivos Específicos .....	5
4. Pregunta de investigación e hipótesis.....	5
4.1 Pregunta de Investigación .....	5
4.2 Hipótesis.....	5
Capítulo 1 .....	6
Marco Teórico.....	7
1.1 Estado del Arte temático .....	6
1.2 Posicionamiento epistemológico.....	10
1.3 Análisis de políticas públicas .....	19
1.3.1 Diseño de políticas.....	24
1.3.2 Planteamiento de objetivos .....	30
1.3.3 Selección de instrumentos .....	33
1.4 Enfoque de redes de política .....	42
1.4.1 Enfoque de redes dialéctico .....	45
1.4.2 Enfoque Ideacional .....	52
1.5. Policy and politics .....	56
1.6 Metodología .....	63
Capítulo 2 .....	67
Contexto.....	76
2.1 Introducción .....	67
2.2 Antecedentes históricos generales.....	67
2.3 Periodo de Modernización Agroexportadora 1948-1964.....	73

2.3.1 Breve revisión histórica.....	73
2.3.2 Descripción y análisis de ideas programáticas.....	77
2.3.3 Estructuración de la red de políticas.....	83
2.4 Periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) 1964-1979.....	92
2.4.1 Breve revisión histórica.....	92
2.4.2 Descripción y análisis de ideas programáticas.....	96
2.4.3 Estructuración de la red.....	102
2.5 Periodo de Reprimarización de la economía nacional 1980-2006.....	119
2.5.1 Breve revisión histórica.....	119
2.5.2 Descripción y análisis de ideas programáticas.....	121
2.5.3 Estructuración de las redes .....	127
2.5.4. Conclusiones preliminares .....	145
Capítulo 3 .....	148
Estructura y agencia.....	148
3.1 Introducción.....	148
3.2 Antecedentes históricos generales.....	148
3.3 Periodo ideológico del cambio de la matriz productiva 2007-2009.....	151
3.3.1 Breve revisión histórica.....	151
3.3.2 Ideas programáticas .....	153
3.3.3 Estructura de la red .....	163
3.4 Periodo de disputa por la hegemonía en el proceso de cambio de matriz productiva.....	205
2010 -2013.....	182
3.4.1 Breve revisión histórica.....	182
3.4.2 Ideas programáticas .....	183
3.4.3 Estructura de la red .....	189
3.5 Periodo de hegemonía fragmentada en el proceso de cambio de matriz productiva.....	232
2014 -2017.....	206
3.5.1 Breve revisión histórica.....	206
3.5.2 Ideas programáticas .....	207
3.5.3 Estructura de la red .....	212
3.6. Conclusiones preliminares .....	229

Capítulo 4 .....	2355
Red y resultado.....	235
4.1 Introducción.....	235
4.2. Red y Resultado periodos de contexto y la administración de Rafael Correa. ....	235
4.2.1 Red de modernización agroexportadora 1948-1964 y la Revolución Ciudadana .....	236
4.2.2 Red de Industrialización por Sustitución de Importaciones 1964-1979.....	270
y la Revolución Ciudadana.....	241
4.2.3 Red de reprimarización de la economía 1980-2006 y la Revolución Ciudadana.....	245
4.2.4 Conclusiones preliminares .....	250
4.3 Red y resultado diseño de políticas 2007-2017.....	254
4.3.1 De la hegemonía ideológica a la disputa permanente .....	254
4.4. La emanación de una hegemonía fragmentada .....	270
4.4.1 Ideas programáticas .....	270
4.4.2 Política industrial .....	272
4.4.3 Sociedad del conocimiento .....	274
4.4.4 Cambio de la Matriz Energética.....	276
4.5 Conclusiones preliminares .....	277
Capítulo 5 .....	2843
Conclusiones generales.....	283
Modelo Analítico.....	284
5.2 Hallazgos .....	286
5.3 ¿Qué pasó con la hipótesis? .....	291
Lista de referencias.....	293

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

Figura 1: Red de políticas del periodo de modernización agroexportadora en el Ecuador.....	91
1948-1964.....	91
Figura 2: Red de políticas del periodo de Industrialización pos Sustitución de Importaciones...118	
1964-1979 en el Ecuador.....	118
Figura 3: Red de políticas del periodo de reprimarización de la economía ecuatoriana.....	143
1980-2006 en el Ecuador.....	143
Figura 4: Resumen gráficos contexto.....	144
Figura 5: Red de políticas del periodo ideológico 2007-2009 del cambio de matriz.....	181
productiva en el Ecuador.....	181
Figura 6: Red de políticas del periodo de disputa por la hegemonía, 2010-2013,.....	205
del cambio de matriz productiva en el Ecuador.....	205
Figura 7: Red de políticas del periodo de hegemonía fragmentada, 2014-2017, del cambio.....	233
de matriz productiva en el Ecuador.....	233
Figura 8: Resumen gráficos estructura.....	234

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Andrés Sebastián Gómez Polanco, autor de la tesis “Controversias entre el policy y el politics en el cambio de matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017” declaro que la obra es de exclusiva autoría mía, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC,BY-NC-ND 3,0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2021



Andrés Sebastián Gómez Polanco



## **Resumen**

Los procesos de cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador se han caracterizado históricamente por la ausencia de una correlación de fuerzas armónicas en las diferentes redes de diseño de políticas públicas. Esta disputa entre los diferentes actores sobre qué entienden por transformación productiva, ha tenido como consecuencia una incoherencia programática a través de la contradicción entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos. Durante la administración de Rafael Correa, 2007-2017, las redes de diseño de políticas para el cambio de matriz productiva se enmarcaron en una disputa por la hegemonía al interior del Estado. Esto impidió la emanación de una coherencia programática, el disciplinamiento del sector privado, y la construcción de un proyecto nacional con la sociedad civil ecuatoriana para superar el modelo primario-exportador.

## **Agradecimientos**

Me gustaría expresar mi gratitud a Dios, y a las siguientes personas e instituciones:

A Dios porque a través de momentos difíciles y grandes oportunidades me ha permitido forjar mi carácter con el objetivo de ser una buena persona, lo cual al final de este trayecto finito que es la vida, es lo que importa.

A mi padre, Gustavo, por enseñarme que rendirse no es una opción, y que el amor se traduce en acciones.

A mi madre, Susana, por mostrarme, cada día, la expresión más pura y desinteresada de amor que he conocido a lo largo de mi vida.

A mi hermana, Estefanía, por ser un ejemplo constante de esfuerzo, superación, y perseverancia.

A mi asesora, Belén Albornoz, por su compromiso, empatía, y orientación para el desarrollo de esta tesis.

A FLACSO por ser un espacio plural y democrático que permite la libre discusión de ideas, y la generación de conocimiento de excelencia.

Finalmente, a mi país, Ecuador y su gente que, a pesar de las dificultades, son mi fuente de inspiración.

## Introducción

### 1. Planteamiento del problema

Ecuador se ha caracterizado históricamente por ser un país con un modelo de desarrollo primario-exportador en el cual ha predominado el extractivismo como fuente principal para la generación de recursos fiscales, divisas, empleo, y prestaciones sociales. En otras palabras, el sistema de producción rentista centrado principalmente en la explotación petrolera y la agro-exportación (cacao, banano, flores, recursos ictiológicos, etc.) ha impedido que el Estado ecuatoriano diversifique y añada valor agregado a sus procesos productivos tanto en términos de bienes y servicios como en la apertura de nuevos mercados.

Tal es así que según la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva el peso de la producción petrolera y minera en relación al Producto Interno Bruto (PIB) creció sistemáticamente entre 1980 y 2006 pasando del 15% al 25% respectivamente (Vicepresidencia de la República 2015, 16-17). La misma tendencia se registra en relación a las actividades de agricultura y pesca, las cuales sufrieron un incremento desde el 10% hasta alcanzar el 18% en el mismo periodo de tiempo (Ibíd., 2015, 18). En contraposición, la industria manufacturera se caracterizó por un estancamiento entre 1988 y 2006 fluctuando aproximadamente por debajo del 40% en relación al PIB, principalmente en la producción de bienes con escaso valor agregado en términos de ciencia, tecnología e innovación. Además, el modelo rentista generó tendencias productivas, sociales, políticas, e institucionales que desincentivaron la configuración de una economía sustentada en el conocimiento y la innovación. Por ejemplo, en términos de competitividad en el año 2007, en una escala donde 0 es el indicador de menor desarrollo y 6 el máximo posible, el Ecuador obtuvo 2 en innovación, satisfacción empresarial, preparación tecnológica, infraestructura, y desarrollo del mercado financiero (Ibíd., 20).

Por consiguiente, existe un problema estructural en el modelo de desarrollo que ha implementado el país, el cual ha generado un *path dependence* que ha condenado al Ecuador a ser un Estado dependiente de las fluctuaciones del mercado internacional en relación a los precios de sus *commodities* exportables. En consecuencia, los equilibrios macroeconómicos, el crecimiento de la economía, la reducción de la pobreza, y el gasto público han estado históricamente compaginados

con los vaivenes del precio del petróleo en el mercado mundial. Por ejemplo, durante el boom petrolero en la década de 1970s el PIB del Estado ecuatoriano pasó de 2800 millones de dólares en 1970 a 17800 millones en 1979. Sin embargo, durante la década perdida, 1980s, el PIB ecuatoriano se redujo de 21000 millones en 1980 a 13800 millones en 1989 debido a la crisis económica internacional y la reducción de los precios del crudo en el mercado internacional (Banco Mundial, 2019).

La transformación del modelo de desarrollo ecuatoriano ha sido un problema estructural en pos de superar la relación interdependiente entre el crecimiento económico y la superación de la pobreza y el sistema productivo imperante. Para tal propósito la administración del Ex Presidente Rafael Correa Delgado, 2007-2017, planteó el cambio de la matriz productiva como una serie de políticas públicas sectoriales e intersectoriales que pretendían principalmente a través de la acción estatal promover un cambio de modelo desarrollo desde un sistema primario-exportador hacia una economía centrada en la ciencia, la tecnología, la innovación y el conocimiento. Lo anterior fue materializado en la Agenda por la Transformación Productiva 2010-2013 (ATP) y la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva 2013-2017 (ENCMP).

Por ende, se posicionó al Estado como el principal agente de cambio para transformar el modelo de desarrollo extractivista, tal como consta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 que estableció en su objetivo 10 la necesidad de impulsar la transformación de la matriz productiva, y entre una de sus políticas, 10.7, impulsar la inversión pública para tal efecto (SENPLADES 2013, 25). En tal sentido, el gobierno del Ex Presidente Correa identificó la ausencia de una estrategia nacional centrada en el diseño e implementación de políticas públicas multidimensionales y coherentes que impulsen desde el Estado la transformación de los patrones rentistas de la economía nacional como el principal problema del subdesarrollo ecuatoriano.

Por ejemplo, en el 2007 la inversión pública en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología solamente alcanzó el 0,1% en relación al PIB, Ecuador se ubicó en el puesto 17 en el continente americano en relación al número de investigadores por cada 1000 000 habitantes al contar con menos de 250 (MCPEC 2010, 53). Consecuentemente, la ausencia de políticas públicas consistentes y una estrategia estatal profundizaron el modelo de desarrollo extractivista reflejado

en la concentración productiva territorial en Guayas y Pichincha con 52% y 30% en 2007 respectivamente (Ibíd., 54). Además, en el mismo periodo de tiempo existió una preponderancia sectorial del empleo en la producción de bienes y servicios primarios: comercio con 28%, 16% en agricultura, ganadería y silvicultura, 14% industrias manufactureras, 7% construcción de obras públicas, y 1% servicios financieros (Ibíd., 56).

Por lo tanto, la administración del Ex Presidente Rafael Correa priorizó el diseño e implementación de políticas públicas integrales y coherentes para transformar la matriz productiva primario-exportadora como principal alternativa de solución para romper con el *path dependence* productivo del Ecuador mediante el rol protagónico del Estado en el proceso en mención.

## **2. Justificación y antecedentes teóricos**

El análisis académico *mainstream* sobre transformación productiva a través de autores como Evans (2007), Bardham, «Symposium on the State and Economic Development», Wade (Wade, «After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries», Waldner (1999), Gerschenkron (1962), Hirschman (1968), Grinberg (2013), Oliveira (1986), Brandão y Carvalho (1991), entre otros enfatizan el análisis de las condiciones económicas, políticas y sociales que viabilizan la emanación de un Estado desarrollista o los factores que impiden su advenimiento como principal elemento teórico para explicar el cambio de un modelo de desarrollo. Este es el resultado de la hegemonía del rol del Estado como factor causal para analizar y dar respuesta al éxito o el fracaso de las transiciones productivas desde una economía rentista hacia un modelo de producción industrial-tecnológico en países de capitalismo tardío.

Específicamente en lo relacionado al caso ecuatoriano el trabajo académico de autores como Purcell y Martínez (2018), Purcelli, Fernández, y Martínez (2016), Prado-Trigo (2016), Andrade y Nicholls (2017), entre otros se ha fundamentado en analizar las contradicciones existentes en el proceso de transformación productiva desde lo político, económico, pasando por lo socio-ambiental, e inclusive en relación al posicionamiento del país con respecto al contexto internacional. La esencia de esta contradicción radica en la instrumentalización del extractivismo como principal mecanismo financiero para generar un cambio de matriz productiva a través de la

inversión del Estado en sectores estratégicos. Esto último ha tenido como consecuencia la profundización del modelo rentista mediante una reconfiguración del extractivismo como herramienta económica indispensable que termina distorsionando las estrategias nacionales para la materialización del salto productivo-tecnológico.

Por lo tanto, la presente investigación tiene como objetivo trascender el análisis de los procesos de transformación productiva en países en vías de desarrollo únicamente enfocados en la emanación o no de un Estado desarrollista o en el *path dependence* económico-productivo ligado al extractivismo. En tal sentido, a través del caso de estudio ecuatoriano, 2007-2017, se pretende analizar el proceso de cambio de matriz productiva en el marco del diseño de políticas públicas. Específicamente la relación causal entre la interacción de los actores *-politics-* involucrados en el diseño de la política y la coherencia en la elaboración de objetivos y selección de instrumentos *-policy-* en un contexto de fortalecimiento del rol del Estado y hegemonía del extractivismo.

Este planteamiento de investigación es relevante para la generación de nuevo conocimiento en el área de estudio en mención debido a que permite aterrizar y entender, más allá de las visiones macro del *Developmental State* y el extractivismo, los factores concretos que viabilizan el éxito o fracaso de la transformación productiva desde el rol del diseño de políticas públicas y de los actores involucrados en el mismo como elementos clave para la configuración de un cambio de modelo de desarrollo coherente y consistente.

### **3. Objetivos de investigación**

#### **3.1 Objetivo General**

Estudiar desde el enfoque ideacional de redes de política las causas que ocasionaron la existencia de una contradicción en el diseño de la política pública para el cambio de la matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017, entre el *policy* -elaboración de objetivos y selección de instrumentos- y el *politics* -retórica desarrollista y juegos de poder-.

### **3.2 Objetivos Específicos**

- **1.** Analizar la configuración de las principales redes e ideas programáticas existentes antes del diseño de la política pública para el cambio de matriz productiva a partir de la categoría teórica contexto y red de políticas del enfoque ideacional.
- **2.** Estudiar las ideas programáticas, redes de política y los objetivos e instrumentos que se confrontaron y los que finalmente prevalecieron en el diseño de la política pública para el cambio de la matriz productiva (*policy* y *politics*) a partir de la categoría teórica estructura y agencia del enfoque ideacional.
- **3.** Explicar la contradicción entre las principales redes e ideas programáticas (*policy* - *politics*) en el diseño de la política para el cambio de la matriz productiva, específicamente en el proceso de selección de instrumentos y planteamiento de objetivos a partir de la categoría teórica redes y resultado del enfoque ideacional.

## **4. Pregunta de investigación e hipótesis**

### **4.1 Pregunta de Investigación**

¿Por qué la selección de instrumentos de política no respondió al diseño de los objetivos de política pública para el cambio de matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017?

### **4.2 Hipótesis**

La política pública para el cambio de la matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017, tuvo un problema de diseño materializado en la contradicción entre el *policy* –objetivos y selección de instrumentos- y el *politics* –relaciones de poder-. Ergo, esta contradicción fue el resultado de la existencia de redes de política en permanente disputa, al interior del Estado, que hicieron inoperable el cambio de modelo de desarrollo.

## Capítulo 1

### Marco Teórico

#### 1.1 Estado del Arte temático

Los procesos de transformación productiva, en países en vías de desarrollo caracterizados por su capitalismo tardío, en pos de pasar de una economía centrada en la explotación de recursos naturales hacia un sistema productivo basado en la economía del conocimiento y la generación de valor agregado generalmente han sido estudiados a la luz de la teoría de la dependencia y la necesidad de emanación de un Estado desarrollista. En ese sentido, desde 1938 hasta el 2019 se han publicado aproximadamente 1509 artículos académicos registrados en la base de datos SCOPUS, la mayoría de estos enfocados en el *mainstream* académico referido. Por ejemplo, en 1998 se publicaron 21 artículos académicos, en el 2008 esta cifra ascendió a 50 y en el 2016 se registraron 115 publicaciones (SCOPUS, 2019).

Estados Unidos de América encabeza la producción académica con más de 400 artículos publicados, seguido de Brasil, 110, Reino Unido, 98, China, 75, España, 67, y Alemania, 63. El 68,3% de las publicaciones corresponden a artículos académicos, seguido de ponencias y conferencias con el 20,3%, y *paper reviews* con el 6,3%. Además, el 11,1% de los artículos académicos sobre esta temática corresponden a ciencia y agricultura, 9,1% a bioquímica, 8,9% a ingenierías, 7,8% a estudios ambientales, 7,4% a ciencias sociales, y 26,6% a otras disciplinas (SCOPUS, 2019).

Por otro lado, la base de datos JSTOR que prioriza las publicaciones académicas en español señala la existencia de 1222 artículos en *journals* y revistas indexadas, y 140 capítulos de libros entre 1938 y 2019. Economía, Negocios, Estudios Latinoamericanos, Ciencia Política, y Relaciones Internacionales son las disciplinas académicas en las que más se ha estudiado el cambio de la matriz productiva con 635, 563, 504, 175, y 75 publicaciones respectivamente (JSTOR, 2019).

La literatura académica sobre los procesos de cambio de matriz productiva, entendido este último como la transformación del modelo de acumulación primario-exportador



(rentismo/extractivismo/agro-producción) hacia una economía del conocimiento que genere valor agregado (industria, ciencia, tecnología e innovación) ha sido monopolizada por los estudios referentes al Estado desarrollista y, específicamente en el caso ecuatoriano, por la perdurabilidad del extractivismo en los procesos de transformación económica, productiva, política e institucional.

En lo concerniente al *developmental state* Evans (2007, 18-20) plantea la emanación de un *Estado desarrollista* como elemento necesario para generar una institucionalidad política, económica y social que viabilice la transformación productiva en sociedades de capitalismo tardío. En la misma tónica, Bardhan (1990, 5-6) y Wade (2010, 158) priorizan el rol del Estado como principal elemento causal que impulsa el cambio de matriz productiva mediante la construcción de capacidades institucionales como la coherencia corporativa, el reclutamiento meritocrático de la burocracia, la vigencia del racionalismo y la técnica en la toma de decisiones públicas.

Igualmente, Waldner (1999, 5-8) sostiene que el cambio de modelo de acumulación está ligado directamente a una reestructuración estatal, Estado desarrollista. Sin embargo, la viabilidad de este depende de la cohesión política de las elites y la no movilización de los sectores populares con el fin de generar suficiente autonomía estatal ante las fuerzas sociales y económicas. Siguiendo la misma lógica, Gerschenkron (1962, 23-27) y Hirschman (1968, 24) argumentan que, en sociedades caracterizadas por un sector privado débil o inexistente, la transformación productiva solamente puede ser liderada por un Estado que movilice recursos y asuma riesgos de inversión; erigiéndose como un Estado empresarial.

Otra vertiente de investigación del cambio de la matriz productiva es aquella que hace referencia específicamente a las políticas estatales, *state policies*, que posibilitan la transformación del modelo de acumulación. Cabe resaltar que esta línea de investigación se deriva claramente del paradigma que estudia el Estado desarrollista como causalidad, pero focaliza su análisis en las políticas públicas y decisiones de gobierno implementadas para el cambio de modelo de desarrollo. Autores como Nicolás Grinberg (2013, 450-455), Oliveira (1986, 102-104), y Brandao y Cavalho (1991, 34-37) sostienen que la apropiación de capital por parte del Estado

para financiar un proceso de industrialización debe ser canalizado a través de políticas tributarias dirigidas a las exportaciones agrícolas y a las actividades económicas del sector primario. Además, es necesario establecer políticas regulatorias referentes al comercio interno y externo de *commodities*, creación de monopolios estatales para el control de estos últimos, entre otros.

Por otro lado, otro nicho académico relacionado a los procesos de cambio de la matriz productiva hace referencia a los factores causales que determinaron el éxito o fracaso de la transformación del modelo de acumulación. En tal sentido, autores como Chang y Rowthorn (1995, 13-17) sostienen que casos exitosos como: Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Japón no poseen patrones comunes o causales explicativos que puedan ser generalizables. En otras palabras, si bien es cierto estos países ejecutaron una transición productiva exitosa a través de un Estado desarrollista, las condiciones estructurales para la emanación de este último dependen del contexto histórico, político, económico, social, e inclusive geográfico de cada caso en particular. Por lo tanto, establecer lineamientos políticos concretos, decisiones estandarizadas de política pública, o medidas generales de política económica son una quimera académica.

En cuanto a los casos que se pueden catalogar como fracaso, parcial o total, del cambio de la matriz productiva a través de un Estado desarrollista Mkandawire (2001, 312-315) plantea la existencia de elementos históricamente presentes -*path dependence*- en las sociedades que impiden, independientemente del matiz de las decisiones políticas y técnicas, generar las condiciones de posibilidad para la implementación de un Estado con autonomía enraizada. Por ejemplo, los países de África Subsahariana se han caracterizado históricamente por su clientelismo, patrimonialismo y rentismo estructural. Ergo, deben existir unas condiciones sociales, económicas y políticas mínimas para que mediante el liderazgo estatal sea viable la transformación del modelo de acumulación.

En el caso particular del Ecuador el análisis académico del cambio de la matriz productiva se ha centrado principalmente en el estudio de las contradicciones del proceso de transformación productiva en términos económicos, políticos, sociales y geopolíticos. Las mismas se sustentan en analizar las inconsistencias en la utilización del extractivismo-rentista como palanca financiera que viabilice el salto tecnológico e industrial a partir de la acción estatal. Es decir, se cuestiona la

validez de la estrategia de instrumentalización del extractivismo para salir del sistema primario-exportador.

Autores como Purcell y Martínez (2018, 33-36) enfatizan esta contradicción en el cambio de la matriz energética en el marco de la transformación productiva debido a que la construcción de hidroeléctricas y demás proyectos de inversión para generar energía renovable se sustentó gracias a las rentas generadas por el petrolero. Como resultado se profundizó la dependencia de recursos del rentismo extractivista como elemento preponderante para la inversión estatal.

Esta incoherencia estructural entre la iniciativa de dar un salto cualitativo hacia una economía centrada en el conocimiento y la tecnología a través del extractivismo rentista es analizada como una consecuencia del modelo de acumulación, *path dependence*, en el caso ecuatoriano. Esto debido a que al ser el Estado el ente que lideró el proceso de cambio de matriz productiva su fuente de financiamiento estaba ligada directamente a la utilización de los recursos disponibles al menor costo político posible. En tal sentido, la dependencia del sendero de esta contradicción radica en que la transformación productiva dependió mayoritariamente en la exacerbación del modelo de acumulación imperante que terminó imponiéndose de manera sistémica (Purcelli, Fernández, Martínez 2016, 34-36).

La contradicción estructural en el cambio de la matriz productiva ecuatoriana también es analizada desde la coordinación intersectorial a nivel nacional y local. Prado-Trigo (2016, 54-57) argumenta que la implementación de las políticas, proyectos, programas y acciones referentes a la transformación del modelo primario-exportador no reconoció las particularidades locales y sub-nacionales ocasionando efectos perversos como la destrucción de las economías locales por la dificultad de insertar a las mismas a la economía global del conocimiento.

Por otro lado, también se analizan contradicciones institucionales en el aparato estatal, autores como Pablo Andrade y Esteban Nicholls (2017, 23-33) señalan que el cambio de la matriz productiva en el Ecuador se erigió a partir de la emanación de un Estado con altos índices de autoridad, pero con bajos niveles organizacionales, lo cual afectó drásticamente la implementación del cambio de modelo de acumulación. Esta inconsistencia entre una autoridad

estatal hegemónica e insuficientes capacidades institucionales generó un desfase para la articulación de redes formales e informales con actores no estatales determinantes como sectores industriales, sociedad civil, academia, capital privado, entre otros.

## **1.2 Posicionamiento epistemológico**

El análisis contemporáneo de políticas públicas se caracteriza por su carácter multidimensional en términos teóricos y metodológicos. Los enfoques teóricos tradicionales que centran el estudio de las políticas en paradigmas puros han perdido vigencia teórica y validez explicativa para entender la dinámica de las políticas en la era de la globalización. Por consiguiente, los enfoques circunscritos a la sociedad, *society-centered*, o al Estado, *state-centered*, que enfatizan la lógica racional-economicista y el entendimiento de las políticas sometido únicamente al área estatal son anacrónicos ante la diversidad y pluralidad de las sociedades interdependientes (Roth 2014, 69). Ergo, la mono causalidad como variable explicativa, bien sea desde el Estado o la sociedad, ha demostrado sus limitaciones como enfoque teórico para analizar las políticas públicas.

En tal virtud, la necesidad por estudiar y entender las políticas en su integralidad ha tenido como consecuencia el posicionamiento de enfoques teóricos mixtos que respondan a los diferentes factores culturales, sociales, económicos, políticos, técnicos, locales, e internacionales que influyen en el devenir de las políticas públicas. Esta lógica analítica ha compaginado y confrontado simultáneamente dos marcos epistemológicos: el empiricismo y el posempiricismo. La mayor diferencia radica en que para el posempiricismo las políticas no deben ser analizadas exclusivamente desde su carácter técnico-científico dado que estas son influenciadas por las relaciones de poder, ideas, factores cognitivos, retórica, valores, entre otros elementos no empíricos (Majoney 1997, 35).

La preeminencia de los enfoques teóricos mixtos permite transcender el simplismo analítico entre Estado y sociedad como únicas variables independientes para comprender las políticas. De esta manera, existe una complementariedad y disputa entre las visiones posempiricistas y empiricistas que viabilizan el estudio de las políticas de manera holística. Sin embargo, los diferentes enfoques teóricos se enmarcan en cuatro paradigmas ontológicos, epistemológicos, y metodológicos que permiten a través de ideas-fuerza, interpretaciones, y valores simplificar la

complejidad del mundo para su comprensión y estudio (Guba 1990, 56). En otras palabras, cada investigador, cientista social, o hacedor de políticas se posiciona ideológicamente ante su realidad social a través de un conjunto de valores, principios y supuestos que materializan una determinada forma de entender, procesar y tomar decisiones sobre la colectividad.

Los cuatro paradigmas de los cuales se desprenden los enfoques epistemológicos y sus respectivas teorías son: positivismo y neo-positivismo, post-positivismo, teórica crítica, y constructivismo. El paradigma positivista y neo-positivista se centran en entender los hechos de la realidad social y natural como objetivos y medibles a partir de métodos científicos generalmente cuantitativos. Estas realidades se caracterizan por su causalidad, es decir pueden ser explicadas a través de métodos empíricos o experimentales de carácter neutral, en los cuales los valores, interpretaciones subjetivas e ideologías no solo que no poseen un carácter explicativo, sino que desvirtúan el rigor científico (Roth 2014, 73).

La principal crítica hacia este paradigma recae en que la complejidad de la realidad social no puede ser modelada a través de arquetipos matemáticos para su comprensión integral, porque elementos no cuantitativos como: la cultura, valores, opiniones, relaciones de poder, y otras subjetividades juegan un rol preponderante en la producción y explicación de hechos sociales, en este caso de las políticas públicas. En consecuencia, el neo-positivismo reconoce la existencia de estos factores no-empíricos y su relevancia explicativa, sin embargo, trata de canalizarlos mediante una metodología cuantitativa enmarcada en la formalización matemática utilizando indicadores para separar los hechos ‘objetivos’ y ‘neutrales’ de las ‘subjetividades’ (Ibíd., 75). Por consiguiente, a pesar de los matices este paradigma enfatiza la elección racional y la lógica del costo/beneficio para el análisis de las políticas públicas y, a su vez, para el planteamiento de alternativas de políticas ante problemáticas sociales.

Por otro lado, el paradigma post-positivista hace referencia a que existe una realidad social y natural que puede ser explicada a través de factores causales, sin embargo, a diferencia del positivismo este paradigma considera que los hechos y los valores no pueden ser separados objetivamente. Ergo, los hechos se encuentran influenciados de los valores e interpretaciones

subjetivas, por lo cual el estudio cualitativo de estos últimos es fundamental para configurar explicaciones causales relevantes (Roth 2014, 76).

Por ejemplo, en el caso de las políticas públicas este paradigma permite entender que los factores políticos como las relaciones de poder influyen directamente en el ciclo y desarrollo de las políticas públicas en un área determinada. Tal como las revoluciones científicas de Kuhn, más allá de los elementos técnicos, existe una disputa política -elemento cualitativo- tanto en las alternativas de políticas públicas hegemónicas como de los paradigmas científicos que entran en disputa en un momento histórico dado. Consecuentemente, para el postpositivismo estos elementos no cuantitativos son esenciales para analizar los fenómenos sociales, así como las políticas públicas (Hall 1993, 283).

Por otro lado, el paradigma de la teoría crítica se sustenta en reconocer la existencia de la realidad; pero el análisis, estudio y entendimiento de esta no puede ser materializada en términos de objetividad ni neutralidad. En tal sentido, no existe el rigor científico para analizar fenómenos sociales debido a que los procesos científicos están enmarcados en procesos axiológicos y relaciones de poder que los moldean, legitiman, adaptan y desarrollan según los intereses hegemónicos existentes en tales relaciones asimétricas (Forester 1993, 55).

En el caso de las políticas públicas este paradigma concibe a las mismas interrelacionadas con transformaciones sociales y procesos de democratización a través de mecanismos de deliberación y empoderamiento ciudadanos. Por ejemplo, desde la teoría de la acción comunicativa las políticas públicas son influenciadas en su emanación por construcciones históricas, al momento de su diseño e implementaciones las políticas tienen efectos en la estructura de la sociedad, y este proceso consolida o no los procesos de dominación imperantes (Habermas 1989, 37).

Finalmente, el paradigma constructivista sostiene que la realidad social no existe dado que esta última es una construcción que responde a las interacciones intersubjetivas e incluso a la realidad de cada individuo. Por consiguiente, el análisis de los fenómenos sociales con características de objetividad y neutralidad son un despropósito debido a que el conocimiento es el resultado de la

pluralidad de interacciones colectivas que en sí mismo son subjetivas y parcializadas (Luckmann 1975, 17).

En lo concerniente a políticas públicas la corriente hegemónica dentro de este paradigma considera que es infructuoso la generación de modelos explicativos, interpretativos, predictivos o normativos debido a lo expuesto en el párrafo precedente. Sin embargo, el análisis de discurso viabiliza un estudio verdadero de las políticas públicas porque permite la identificación y contrastación de diferentes realidades sociales y sus procesos de construcción, estos últimos son los elementos que definen a las políticas (Edelman 1999, 43).

Por lo tanto, el presente trabajo académico se enmarca en el paradigma de la teoría crítica para analizar la pregunta de investigación y demostrar la hipótesis planteada. Esta elección teórica responde a que el tema de investigación hace referencia a la contradicción entre el *policy* -selección de instrumentos y planteamiento de objetivos- y el *politics* -relaciones de poder- en el cambio de la matriz productiva entre 2007 y 2017. Ergo, esta investigación compagina tanto la noción técnica del proceso de transformación de modelo de desarrollo como la dinámica del poder político en la que este estaba imbuido. Por ende, el diseño de políticas públicas en el proceso de cambio de matriz productiva liderado por el gobierno del Ex Presidente Rafael Correa Delgado se analiza desde una visión integral y multidimensional que no se circunscribe únicamente a las características cuantitativas, economicistas y técnicas del proceso en mención, sino también a la influencia de las estructuras de poder y el rol de las interacciones de los principales actores.

En este contexto, dentro del paradigma de teoría crítica existen diferentes enfoques epistemológicos que denotan el énfasis teórico y metodológico por los cuales una determinada investigación se va a decantar. En ese sentido, uno de los principales es aquel que hace referencia al enfoque neocorporativista, el mismo se sustenta en que el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas responden a un proceso de representación corporativa entre grupos y gremios patrocinados por el Estado y la administración pública. Por lo tanto, este enfoque prioriza la negociación entre las autoridades estatales y los representantes de sectores estratégicos con poder relativo como principal mecanismo de generación y análisis de las políticas. Esta

visión teórica se encuentra en plena contraposición con los lineamientos pluralistas y marxistas que enfatizan la relevancia de la diversidad de grupos y el factor de clase social en la elaboración de políticas respectivamente (Meny y Thoeng 1992, 40).

Otro enfoque relevante es aquel que hace referencia a las ideas y creencias como elementos fundamentales para analizar y entender las dinámicas de las políticas públicas. Por ende, existe una lucha de poder entre diferentes sistemas de creencias y valores que viabilizan la configuración de relaciones causales sobre un problema público en un momento histórico concreto (Sabatier, Zafone y Gjerde 1999, 34). A este enfoque se lo denomina cognitivista porque cuando existe un cambio de política o esta es cuestionada dicho proceso es el reflejo de una disputa entre varios sistemas de valores e ideas que definen la construcción de una problemática y su posible solución. Este enfoque tiene una influencia khuniana y lakatosiana dado que se asemeja a las crisis epistemológicas para la generación de conocimiento que son resultados según el poder de la teoría o paradigma para explicar la realidad por sobre otras alternativas (Roth 2014, 104).

El enfoque cognitivista se materializa en el *Advocacy Coalition Framework* que analiza las políticas públicas como sistemas de representación o interpretación de la realidad dentro de los cuales los actores públicos y privados disputan una hegemonía. Además, el enfoque de coaliciones promotoras establece que existen dos elementos que definen la elaboración de las políticas, el primero son las comunidades de políticas *-policy communities-* que son alianzas plurales entre diferentes actores que tienen una misma visión sobre un problema público (Sabatier 1998, 45). Estas coaliciones tratan de imponer su racionalización en la construcción del problema y posibles alternativas de solución. El segundo elemento se refiere al aprendizaje político que hace referencia al cambio y adaptación de comportamiento, conductas e ideas en el proceso de diseño e implementación de la política por parte de las diferentes coaliciones y actores (Ibíd., 48).

Por otro lado, el enfoque interpretativista señala que el estudio de las políticas públicas debe trascender el tradicionalismo positivista y empirista con el fin de democratizar el conocimiento para la solución de asuntos públicos. Sus elementos analíticos se sustentan en el construccionismo social debido a que se otorga énfasis a los contextos, saberes locales, y a los



argumentos de la ciudadanía (Fisher 2003, 26). En este enfoque el analista de políticas e, inclusive, los profesionales de esta rama se desprenden de su rol exclusivamente técnico y académico para transformarse en facilitadores. Los mismos que promueven la acción comunicativa y la participación ciudadana que son posicionados como insumos esenciales en la construcción y análisis de políticas públicas.

Este enfoque se plasma en el análisis deliberativo de políticas que básicamente se fundamenta en el estudio de los factores cognitivos, discursivos, argumentativos y retóricos que engloban y dan forma a los aspectos técnicos de la política. Esto con el propósito de comprender los relatos y su proceso de construcción, entendiendo a estos como el mecanismo que viabiliza la legitimidad y, posterior, aplicación técnica de las políticas públicas (Roe 1994, 67).

En el marco de la teoría crítica también se encuentra el enfoque neo-institucionalista el cual se centra en el análisis del rol de las instituciones enfatizando su importancia estratégica al ser el marco que condiciona el desenvolvimiento de conductas individuales, comportamientos colectivos y las políticas públicas (March y Olsen 2006, 71). Este enfoque teórico trasciende las limitantes del institucionalismo tradicional debido a que no solo permite la estructuración de un análisis circunscrito a las instituciones sociales o instituciones político-administrativas como entes autónomos y sin interdependencia, sino que viabiliza la comprensión de las políticas públicas desde una visión integral de interdependencia entre la sociedad, el Estado, las instituciones formales, informales y el contexto en el cual los fenómenos sociopolíticos ocurren.

Igualmente, el neo-institucionalismo no se reduce al estudio de los procedimientos, normas y mecanismos que enmarcan la conducta individual y colectiva de los actores, también posiciona el análisis de las creencias, tradiciones, costumbres, tecnología y demás elementos de la realidad social cuya influencia no puede ser excluida en el análisis de políticas (Muller y Surel 1998, 44). Por consiguiente, el enfoque neo-institucional permite el estudio de la construcción y desarrollo de las instituciones y su influencia en las dinámicas de la vida social, incluido en esta el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, existen tres categorías que enfatizan la aproximación analítica de este enfoque, estos son el neo-institucionalismo histórico, racional-económico, y sociológico.

El primero, institucionalismo histórico, hace referencia a la preponderancia del Estado en la construcción y evolución de las conductas individuales y la acción colectiva, de esta manera se posiciona al aparato estatal y sus instituciones como centro analítico en la interacción con otras instituciones no estatales -económicas y sociales- en la configuración de la vida social. Es decir, la herencia institucional del sector público-estatal o *public path dependence* se configura como principal factor explicativo del análisis de políticas públicas (Roth 2014, 97).

Además, este sub-enfoque enfatiza que las asimetrías de poder derivadas del desarrollo institucional por parte del Estado establecen un mecanismo causal para estudiar los problemas y políticas públicas dado que las estructuras históricas condicionan el devenir institucional (Mahoney y Thelen 2006, 56). Por lo tanto, el análisis de políticas no debe cimentarse en una concepción que considere que las mismas parten desde cero, sino que inclusive las respuestas de acción pública más innovadoras y creativas responden a una herencia histórica afinada, en este caso, en el accionar del Estado (Howlett y Rayner 2009, 96).

La principal crítica para el institucionalismo histórico descansa en que, si bien es cierto el *path dependence* de las instituciones estatales, como proceso estructural y continuo, tiene gran influencia en el análisis de políticas, su visión es limitada al solo concentrarse en el Estado. En otras palabras, las políticas públicas se caracterizan, cada vez más, por ser el resultado de una co-creación colectiva, multidimensional y plural que abarca muchos más actores y procesos no estatales. Por tal motivo, este sub-enfoque ignora los *path dependence* de los actores no estatales en el proceso de análisis y construcción de políticas, lo cual tiene como resultado una comprensión incompleta del área de estudio en mención.

Por otro lado, el institucionalismo racional-económico o también conocido como institucionalismo de elección racional entiende a las instituciones como entes creadores de certidumbre para reducir los riesgos y los costos de transacción en la toma de decisiones por parte de actores racionales que buscan maximizar su beneficio al menor costo posible en contextos específicos (Muller y Surel 1998, 123). La influencia del positivismo económico se encuentra presente en esta subcategoría dado que, en el caso de las políticas públicas, los diversos actores

son catalogados como individuos racionales que tratan de lograr sus intereses en concordancia con las reglas y procedimientos institucionales existentes.

Este sub-enfoque sostiene que las instituciones son instrumentos determinantes para generar confianza y seguridad en la pluralidad de actores, motivo por el cual estos legitiman y hacen perdurable en el tiempo la existencia de arreglos institucionales que compaginen con la orientación de sus objetivos y neutralicen los riesgos. Por ende, la interacción y simbiosis entre instituciones e intereses reflejan el rol protagónico de los actores para configurar los procesos políticos bajo la lógica de la consecución de sus beneficios particulares (Peters 2000, 34).

De esta manera, no son los individuos los que deben adaptarse a las instituciones existentes para alienar sus metas con los arreglos legales, formales e informales; sino que estos últimos deben ser flexibles y alinearse a los intereses específicos. En ese sentido, el resultado ideal en la interrelación entre intereses particulares e instituciones es la reducción a la más mínima expresión de los costos de transacción presentes en esta interacción (Ibíd., 41). Sin duda alguna, la economía neoclásica tiene gran influencia e este sub-enfoque dado que en el plano de las políticas públicas para facilitar una *rational public choice* es menester que el Estado genere las condiciones para la existencia de una armonía competitiva entre intereses e instituciones tal como la lógica de economía de mercado.

Igualmente, esta compaginación de la lógica economicista institucional al ámbito de las políticas públicas posiciona al Estado como el responsable de realizar los cambios institucionales que obstaculicen la libertad de acción de los individuos para alcanzar sus objetivos planteados. Sin embargo, se debe recalcar que la acción estatal no tiene una inspiración intervencionista sino reguladora para garantizar tal como en la perspectiva económica que la mano invisible del mercado pueda desenvolverse espontáneamente (Wiesner 1997, 13).

El principal contra-argumento ante lo expresado en los párrafos precedentes se basa en que las políticas públicas no solo deben ser analizadas e implementadas desde una visión economicista que ignora la importancia de los factores no cuantitativos. Si no, sobre todo, que el sub-enfoque racional posiciona una visión ideológica, economía neo-clásica, como el medio y fin último de

las políticas públicas para enfrentar la realidad social. Esto, más allá, de la efectividad o no de esta visión limita y sesga notoriamente su capacidad como herramienta analítica.

En contraposición, el neo-institucionalismo sociológico se enmarca en una renovación de la sociología de las organizaciones, dado que recalca que las reglas y procedimientos se desprenden de variables culturales, contextuales e idiosincráticas pertenecientes a cada colectividad. Además, esta subcategoría prioriza que la cultura y las organizaciones colectivas representan en sí mismas instituciones con sus propias lógicas y dinámicas que influyen y son influenciadas de manera continua (Roth 2014, 99). Por ende, esta perspectiva enfatiza el rediseño y modificación institucional en lo concerniente a políticas públicas como el principal mecanismo para orientar la solución de un problema público debido a que estas transformaciones reconocen las particularidades estatales y no estatales -culturales, políticas, económicas, tecnológicas, entre otras- (Ostrom 2005, 18).

Igualmente, al ser un sub-enfoque multidimensional e integral que no se circunscribe en el falso dilema teórico entre positivismo o post-positivismo, o en la dicotomía Estado o mercado; el neo-institucionalismo sociológico viabiliza un análisis que permite tomar en consideración tanto los factores cuantitativos como el ecosistema sociocultural bajo el cual se diseña, implementa o evalúa una política pública (Ibíd., 23).

En la misma tónica, tanto los análisis académicos como profesionales de políticas públicas al responder a las particularidades de cada realidad social hacen que las conclusiones esbozadas a través de la utilización de este sub-enfoque no puedan ser generalizables dado que cada arreglo institucional tiene su propia dinámica inextricablemente dependiente de su contexto y espacio histórico (Ostrom 2005, 37). Este punto es posicionado como una crítica porque al carecer de la capacidad de generar validez externa el neo-institucionalismo sociológico ve limitada su capacidad de generar teorías universales que permitan su legitimación estandarizada. Sin embargo, precisamente debido a su carácter inductivo y casuístico esta subcategoría permite estudiar y realizar recomendaciones de política pública con mayor claridad y precisión que los sub-enfoques con capacidad de generalización, pero escasa profundización de cada realidad. Además, si bien es cierto su capacidad de producir lineamientos generales se ve reducida por su

propia naturaleza epistemológica, a través de la implementación de esta herramienta teórica si es posible agrupar casos con características estructurales similares y proponer lineamientos estandarizables para grupos de casos concretos.

Por lo tanto, la presente investigación, además de enmarcarse en el neo-institucionalismo como enfoque teórico, se circunscribe específicamente en el neo-institucionalismo sociológico debido a que tiene como objetivo analizar la influencia de la interacción de los actores en el proceso de diseño de la política pública para el cambio de la matriz productiva en el Ecuador, tomando en consideración los factores culturales, organizaciones, institucionales, intereses y especificidades propias del proceso de interacción llevado a cabo en el Ecuador entre 2007 y 2017.

### **1.3 Análisis de políticas públicas**

Tal como se expresó en los párrafos precedentes el neo-institucionalismo sociológico será utilizado como marco referencial para estudiar la política pública en mención. Sin embargo, es importante explicar claramente qué se entiende por política pública que es el objeto de estudio de este trabajo académico. En primer lugar, el ámbito de competencia, tanto para el análisis académico como para la praxis, de las políticas corresponde a lo que se enmarca en el ámbito de lo público. Es decir, aquellas problemáticas e intervenciones gubernamentales que no pertenecen a la esfera privada o individual, sino que tienen directa influencia en el bienestar general de una sociedad o grupo humano determinado (Parsons 2007, 13).

Las políticas públicas se caracterizan, más allá de su carácter multidimensional e integral que trasciende al Estado, por ser acciones ejecutadas por la autoridad legalmente constituida para resolver problemáticas de carácter público. Por ende, sin descartar la cada vez más influyente y necesaria participación de actores no estatales en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas; estas últimas como objeto de estudio solamente pueden ser consideradas si se engloban en las acciones y procesos gubernamentales (Grau 2002, 34).

Siguiendo la misma lógica, las políticas públicas deben ser entendidas y estudiadas a través de lo que Laswell (1992, 51) denominó el proceso de las políticas públicas dado que las políticas no deben ser conceptualizadas simplemente como un instrumento estatal para resolver un problema

público. Sino como un proceso en construcción con sus especificidades y particularidades que abarca desde la puesta en agenda y la construcción del problema público, el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación. Por lo tanto, esta investigación identifica las políticas públicas para el cambio de la matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017, desde esta visión integral.

En ese sentido, se debe entender como uno de los elementos conceptuales primordiales de política pública su carácter oficial y legítimo para concretar material y simbólicamente la acción del Estado ante un problema público (Bourdieu 1970, 35). Esto debido a que antes de la consolidación del Estado-nación, Tratado de Westfalia 1648, el debate se centraba en la unidad en el ejercicio del poder y la soberanía de la administración, lo cual fue denominado como las ciencias de la policía. Sin embargo, una vez consolidado el poder del Estado como ente legítimo para la toma de decisiones públicas el diseño e implementación de políticas es inherente al ejercicio del poder estatal. Ergo, el debate contemporáneo en cuanto a políticas públicas radica en el tipo, formas, mecanismos, procedimientos y grados de dicha intervención; haciendo énfasis en la tendencia cada vez más creciente de intervención de actores no estatales (Foucault 1975, 27).

Existe una particularidad al momento de comprender el concepto política en castellano a diferencia del idioma inglés debido a que en este último existe una clara diferenciación conceptual en relación al español. *Polity* hace referencia al gobierno de las colectividades humanas, *politics* explica los diferentes mecanismos de lucha por el poder, y *policy* denota los programas y proyectos concretos para solventar asuntos públicos. En contraposición, en la lengua de Cervantes política engloba las tres definiciones en un solo concepto, por ende, la importancia de entender y delimitar conceptualmente el objeto de estudio de la presente investigación (Roth 2014, 33).

Por ende, política pública engloba una serie de elementos concernientes no solo al cuerpo normativo legal para atender una problemática relacionada al bienestar general de una colectividad, sino, sobre todo, hace referencia al proceso integral (*policy process*) tanto en su diseño, implementación, y sus consecuencias. Tal es así que las políticas no deben ser entendidas como productos concretos aislados de la realidad social, estos son procesos complejos en los que

actúan redes estructuradas de actores estatales y no estatales de carácter local, nacional, regional e internacional. Lo cuales pueden o no poseer estructuras formales e institucionalizadas con ideas, intereses y valores diversos y, muchas veces, contrapuestos (Majoney 1997, 12).

En este marco, existen diferentes definiciones de política pública, autores como Lasswell (1992, 15) y Hecló y Wildavsky (1974, 30) señalan que esta ‘es una acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma’. Otros autores como Meny y Thoenig argumentan que las políticas son un programa de acción que se origina a partir de una autoridad pública en beneficio de la sociedad (1992, 15). Siguiendo la misma lógica, Hogwood establece que para que una política pública sea considerada como tal debió ser procesada y canalizada al interior de un marco de influencias, procedimientos y organizaciones gubernamentales (1984, 23).

Muller y Surel manifiestan que una política es un proceso complejo a través del cual se elaboran y ejecutan dispositivos político-administrativos coordinados alrededor de objetivos explícitos (1998, 83–84). Salazar (1999, 12) y Vargas (1999, 25) por su parte definen a las políticas públicas desde una orientación reactiva dado que estas se originan debido a situaciones socialmente problemáticas que son abordadas por el Estado a través de un conjunto de sucesivas acciones, decisiones e iniciativas. En contraposición a esta visión reactiva Aguilar asevera que las políticas son acciones de gobierno que tiene como propósito materializar objetivos de interés público con eficiencia (2011, 16).

Por lo tanto, en base a las definiciones esbozadas en líneas precedentes se puede considerar que existen características estructurales que deben estar presentes en la conceptualización de políticas generadas por cualquier autor. Estas son: (i) Existencia de instituciones, organizaciones o autoridades públicas formalmente constituidas, (ii) evidencia de problemas, necesidades o insatisfacciones que afecten el interés general, y (iii) definiciones de objetivos y procesos (Roth 2013, 38). Ergo, la presente investigación utilizará la siguiente definición de política pública:

Es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores

individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

La operatividad de la definición precedente tiene que estar relacionada a un campo específico de aplicación, dado que la política pública en términos generales involucra al Estado en su conjunto. Por ende, se debe realizar una distribución de la realidad en diferentes campos; ergo existen políticas educativas, económicas, de salud, tecnológicas, entre otras; las cuales denotan un área de interés específica. Así como una distribución territorial que permite identificar las problemáticas, necesidades y elementos concretos de una realidad social para la intervención pública (Ibíd., 42). En la misma tónica, tanto en la distribución temática como territorial existen subdivisiones que son necesarias para aterrizar en términos concretos el análisis y la praxis de políticas como, por ejemplo: en el marco de la política económica se encuentra una política comercial para un sector económico específico de la región amazónica ecuatoriana.

A pesar de las limitaciones y especificaciones que han sido desarrolladas en los párrafos precedentes, las políticas públicas, muchas veces, son confundidas con programas, proyectos y demás acciones gubernamentales dado que en la realidad su identificación conceptual puede ser confusa dada la dinámica de la administración pública. Por consiguiente, las políticas deben ser asociadas con orientaciones rectoras en una determinada área de acción estatal, un programa se refiere a una serie de actividades ordenadas para llevar a cabo un proyecto. Y este último se entiende como un plan para ejecutar un objetivo (Majoney 1997, 25).

Por consiguiente, una política dicta las directrices y orientaciones generales de intervención pública, la misma está compuesta por uno o varios programas que engloban decisiones y acciones individualizadas que se traducen en proyectos concretos. En tal sentido, estudiar la política pública no solamente implica analizar las orientaciones generales, sino como estas se traducen en la práctica. Es decir, a pesar de que no son políticas, pero si parte de ellas como un proceso complejo, es necesario tomar en consideración a los programas, proyectos, acciones, planes, entre otros (Roth 2014, 41).



Por otro lado, el modelo académico de abordaje para el análisis de políticas públicas se ha sustentado históricamente en el ciclo de políticas. La primera versión de esta iniciativa fue desarrollada por Lasswell (1992, 16) que dividió el ciclo en las siguientes partes: (i) inteligencia en la cual se estudia la problemática pública a profundidad, (ii) recomendación donde se sopesa la alternativa de solución, (iii) prescripción en la que se crea un regla general. (iv) Invocación en este esta se espera que cambien comportamientos, (v) aplicación que es la implementación de la política, (vi) terminación, y (vii) evaluación.

En base a esta lógica de análisis se han desarrollado diferentes variantes del ciclo de políticas, sin embargo, una de las de mayor utilidad debido a su sencillez es la elaborada por Anderson (1975, 55) que divide el proceso en las siguientes fases: (i) agenda, (ii) formulación de alternativas, (iii) adopción de la política, (iv) implementación, y (v) evaluación. Sin embargo, el ciclo de las políticas públicas como modelo analítico y metodológico de estudio ha sido ampliamente criticado debido a su carácter taxonómico de simplificación lineal del proceso de política que no se asemeja a la realidad.

Autores como Nakamura (1980, 27) y Sabatier (1984, 19) critican el ciclo de políticas públicas estableciendo que este no toma en consideración que las fases de la política no son estáticas, sino que se yuxtaponen. Por ende, esta herramienta no es de utilidad para comprender ni analizar la verdadera dinámica de las políticas públicas. Consecuentemente, el ciclo de políticas permite modelizar y organizar el desarrollo de una política pública determina como paso inicial para su análisis, pero carece de profundización y capacidad integral para estudiar el fenómeno en la realidad social.

En tal sentido, el modelo de flujo no permite la generación de relaciones causales para el entendimiento de las políticas debido a que no viabiliza probar hipótesis empíricas, y la división por etapas produce una imprecisión descriptiva. Además, el ciclo de políticas se caracteriza por poseer una visión legalista enraizada en una lógica *top-down*, niega un sistema de interrelaciones entre actores en las diferentes etapas, e impide realizar un aprendizaje del proceso de políticas en su total dimensión (Sabatier y Jenkis-Smith 1984, 32).

Por lo tanto, es fundamental abordar el análisis de las políticas públicas, más allá de la teoría y metodología específicas a utilizar, desde una visión holística e integral que permita estudiar las políticas como un proceso complejo y dinámico (Peter de León 2005, 23). En tal virtud, es necesario que el análisis abarque la interacción entre fases y etapas, así como el factor poder en el desarrollo de las políticas públicas. Además, subrayar que, al contrario del ciclo de políticas, estas no poseen un principio y un fin estrictamente delimitado; porque se deben considerar diversos procesos multidimensionales como: elecciones, burocracia, los partidos políticos, grupos de interés, empresarios, y capacidades estructurales de la sociedad y el Estado (Lindblom 1991, 22).

Igualmente, Easton (1981, 17) entiende a las políticas como un sistema que se alimenta de insumos provenientes del entrono -partidos, medios de comunicación, y grupos de interés-, así como de demandas del sistema político -inputs- con el fin de generar resultados o alternativas de solución -outputs-. En otras palabras, los enfoques sistémicos viabilizan el estudio de las políticas públicas desde una profundidad analítica que trasciende los aspectos meramente técnicos relacionados al proceso lineal de formulación, implementación y evaluación.

Por lo tanto, si bien es cierto el ciclo de políticas públicas permite construir un marco referencial para estudiar las políticas a través de etapas definidas lógicamente es fundamental equilibrar su inherente tecnicismo economicista mediante los enfoques sistémicos. Ergo, el presente trabajo académico se enmarca en un entendimiento sistémico de las políticas públicas para analizarlas en su real dimensión y profundidad; sin desconocer como brújula organizativa la importancia del ciclo de políticas.

### **1.3.1 Diseño de políticas**

El diseño de política pública ha sido una de las etapas del ciclo de políticas que mayor interés ha generado en los analistas tanto desde un enfoque meramente lineal como desde una visión sistémica. En palabras simples se podría establecer que el análisis de diseño de políticas hace referencia a explicar los resultados de políticas a través de las decisiones previas relacionadas a las problemáticas y alternativas de solución de las mismas (Peters y Linder 1984, 23).

El diseño tiene una concepción normativa para explicar e interpretar la interacción entre los diferentes actores de política, los instrumentos y el contexto. Es decir, este se sustenta en configurar un vínculo coherente entre valores, modelos de causalidad y selección de instrumentos (Ibíd., 468). El diseño de políticas públicas viabiliza la organización de los actores y los instrumentos a través de procedimientos y orientaciones para organizar de manera lógica una respuesta ante una problemática pública.

Por ende, el proceso de diseño debe ser entendido como el resultado de cambios continuos, incrementales o revolucionarios, en las reglas y acciones de gobernanza para afrontar la proliferación de problemas públicos complejos (Fontaine 2018, 7). Existen diferentes teorías y aproximaciones epistemológicas para estudiar el diseño de políticas, a continuación, se harán referencia a las más importantes.

El primer modelo teórico concibe el diseño de políticas públicas como un proceso de instrumentación que se enfoca en la interacción entre los diferentes actores racionales tanto dentro como fuera del aparato estatal. En otras palabras, este modelo permite unir la visión general de gobernanza y la calibración a través de selección de instrumentos, implementación, y criterios de selección ante los problemas públicos. En esta visión enfatiza el diseño asentado en un modelo de gobernanza determinado y del cual se desprenden herramientas de política para cada parte del ciclo, la implementación de instrumentos disponibles, y la selección de una orientación o criterio para realizar una calibración (Ibíd., 9).

En este modelo de gobernanza el diseño se define en tres categorías concernientes a los instrumentos de política. En primer lugar, un nivel macro de gobernanza en el cual los objetivos y los medios/instrumentos son definidos por las orientaciones/decisiones políticas primarias. En segundo lugar, un nivel meso en el cual las políticas sectoriales son formuladas a través de una combinación de instrumentos. Y, en tercer lugar, el nivel micro donde los instrumentos de política son calibrados durante el diseño de programas y su implementación (Howlett 2004, 32).

Por consiguiente, el modelo de diseño de políticas como instrumentación tiene dos características fundamentales; concibe el diseño como un proceso multinivel y cada parte del proceso de diseño

puede ser aislada como objeto de estudio para su análisis. De esta manera, se puede elaborar y estudiar la formulación de políticas siguiendo parámetros de coherencia y consistencia entre los objetivos trazados y los resultados logrados pasando por los instrumentos utilizados para tal propósito en los diferentes niveles de gobernanza (Howlett 2013, 12).

Este modelo se enmarca en un enfoque neo-positivista dado que se centra en una lógica costo/beneficio mediante modelizaciones econométricas que analizan eficiencia del modelo de gobernanza, la consistencia en la formulación de políticas, y el estudio de los instrumentos y sus posibles combinaciones (Hill 2005, 56). En síntesis, el modelo de instrumentación entiende el diseño de políticas como un proceso coherente de actores racionales en un modelo de gobernanza específico que a través de diferentes jerarquías estatales formulan, implementan y calibran soluciones a problemas públicos mediante instrumentos.

En segundo lugar, se encuentra el modelo de diseño como institucionalización que define formulación de políticas como una red de interacciones institucionales entre los actores de política, los instrumentos y el ambiente. Esta lógica compagina los objetivos y los resultados de política a través de mecanismos de formulación, implementación, y respuesta a contingencias (Peters y Linder 1984, 77). En otras palabras, se entiende el diseño como un proceso que engloba el interrelacionamiento entre actores, instrumentos y sus posibles combinaciones, valores, y la administración pública.

Además, el diseño de política está directamente relacionado con los objetivos planteados; ergo la construcción del problema público y su agenda, así como su implementación responden a la formulación y su calibración en contextos cambiantes (Fontaine 2018, 53). En tal sentido, la implementación de políticas no es posicionada como un objeto de estudio diferente y aislable al proceso de diseño, sino que este último interviene en la implementación de una determinada política debido al carácter sistémico, no lineal, de las misma.

El modelo de institucionalización señala que las decisiones de los actores en el proceso de formulación de una política son influenciadas, directa e indirectamente, por el contexto y ecosistema en el cual se cimienta su interacción. Los resultados de política dependen del nivel de

combinación, interacción e integración entre el sistema político, los actores, la problemática pública, los instrumentos seleccionados, e interpretaciones subjetivas en el proceso de diseño (Peters y Linder 1984, 82).

Por lo tanto, este modelo de diseño de políticas viabiliza el análisis integral ordenando y categorizando los actores e instrumentos como paso previo para el análisis de sus combinaciones e interacciones. A la par analiza el problema público en concreto y el contexto en el cual se desenvuelve. El mismo descansa en cuatro premisas metodológicas: (i) la distinción entre valores y viabilidad técnica, (ii) la distinción entre diseño y proceso de toma de decisiones, (iii) la enumeración de problemas y sus condicionalidades, y (iv) la apreciación del problema en términos generales (Ibíd., 111).

Igualmente, este modelo de formulación de políticas se sustenta en el neo-institucionalismo sociológico debido a que trasciende los factores técnicos con el propósito de adentrarse en las interacciones culturales, institucionales, axiológicas, políticas, económicas, entre otras que se producen entre actores no estatales, estatales, organizaciones internacionales, y sociedad civil (Salamon 2000, 23). Por consiguiente, a diferencia del modelo de instrumentación los instrumentos de política son concebidos con instituciones con su propia autonomía que deben ser analizadas en su interacción con los actores y el contexto en el proceso de diseño de políticas.

El tercer modelo de diseño de políticas hace referencia a este como un marco procedimental que se sustenta en la complementariedad entre política y los grupos objetivos, específicamente sus valores y comportamientos. Es decir, la acción política determina la formulación y adopción de las políticas, y esta última la implementación de las mismas hacia un grupo objetivo con un sistema de creencias dado. Sin embargo, este modelo no se caracteriza por ser un proceso lineal, sino por su carácter de retroalimentación porque el diseño es influenciado por los cambios de conducta y valores que se produce en el target al momento de implementar la formulación de política (Hoppe 2014, 23).

Por lo tanto, en este modelo tanto el diseño como la implementación de políticas son el resultado de las interacciones entre las ideas de los actores políticos más relevantes y el grupo objetivo con

su sistema de valores y conducta sobre una problemática pública específica. Esta interacción permite la construcción, formulación e implementación de alternativas de solución a *public issues* a través de la intermediación del Estado. En consecuencia, en este modelo prima la estructuración de problemas caóticos y desorganizados mediante la negociación y discusión de lo que significa la problemática pública y su futura alternativa de solución (Ibíd., 34).

Este modelo se enmarca en el constructivismo porque los problemas públicos, los objetivos de política, y los instrumentos a ser implementados son construcciones sociales desarrolladas por el actores estatales y no estatales según sus sistemas de valores particulares y el contexto que los rodea. Ergo, el proceso de diseño de políticas es lucha de avance y retroceso entre actores gubernamentales y la sociedad civil para decidir y adaptar reglas, herramientas, racionalidades y entendimientos de un asunto público (Schneider y Ingram 1990, 18). En tal virtud, los instrumentos de política no pueden ser abstraídos como unidades de estudio independientes dado que responden a los valores y subjetividades de cada actor y sus interacciones.

Las interpretaciones, opiniones, criterios, y representaciones son los elementos principales para el proceso de formulación de políticas debido al carácter constructivista de este modelo. Por consiguiente, existe una yuxtaposición entre el análisis de políticas y el diseño de las mismas dado que este último se centra en el análisis del contexto y sus elementos intersubjetivos. Ergo, este modelo enfrenta el problema de cómo diseñadores, implementadores y el grupo objetivo deciden formular una política pública tomando en consideración las relaciones de poder, identidad y subjetividades (Schneider y Ingram 1993, 25).

Como cuarto modelo en el diseño de políticas se encuentra su posicionamiento como un proceso emancipatorio en el cual la problematización de lo público está atada a su alternativa de solución. Esto a través de interpretaciones en el proceso de formulación, la adopción de la política, su implementación, los cambios en sus resultados y los grupos objetivos (Bobrow 2006, 25). En la misma tónica, las políticas son generadas por los resultados en las relaciones de poder entre las interacciones de valores, contexto y audiencia en el proceso de diseño.

Las ideas juegan un rol fundamental en el marco de formulación como proceso de emancipación porque estas compaginan el diseño con el contexto de la problemática pública a ser intervenida. En ese sentido, el análisis narrativo viabiliza el reconocimiento de patrones generales de interacción entre los actores político-administrativos, los agentes sociales y económicos. Consecuentemente, el proceso de formulación de políticas es el resultado del contexto político y, a su vez, determina el contexto social (Fontaine 2018, 16).

Este modelo pertenece a un paradigma reflectivista debido a que su análisis trasciende el tecnicismo positivista y la construcción intersubjetiva de lo público en favor de un cambio emancipatorio en las relaciones de poder en el marco del proceso de diseño de políticas. En tal sentido, el proceso emancipatorio ocurre cuando los actores no estatales prevalecen frente a los actores estatales, generalmente estos últimos poseen el poder mayoritario al momento de abordar una problemática pública mediante procesos de comunicación y deliberación crítica (Fischer y Foster 1993, 66). Además, este marco del diseño de políticas se caracteriza por enfatizar una dinámica *bottom-up* en contraposición a la hegemónica *top-down* en el proceso de formulación, lo cual es una condición determinante para generar verdaderos procesos emancipatorios desde la sociedad civil.

En síntesis, los cuatro modelos de diseño de políticas permiten comprender que este proceso posee diversos entendimientos y, por ende, conceptualizaciones dependiendo desde el marco analítico desde el cual se circunscriba. En el caso de la presente investigación académica se utilizará el modelo de diseño de políticas como un proceso de institucionalización debido a su énfasis en los actores, su interacción, sus intereses/valores, y el contexto en el cual se desenvuelven.

Tal es así que la utilización de este modelo de diseño de política pública en el análisis de la contradicción entre el *policy* -definición de objetivos y selección de instrumentos- y el *politics* – relaciones de poder- en el proceso de cambio de la matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017, permitirá el estudio de las causas integrales de esta contradicción; más allá del modelo de formulación de políticas como simple tecnicismo o proceso emancipatorio.

### 1.3.2. Planteamiento de objetivos

El proceso de diseño de políticas públicas abarca diferentes pasos, procedimientos y mecanismos que varían tanto en su análisis como praxis de la visión, marco epistemológico y sistema de valores de quienes toman las decisiones. Sin embargo, dentro de este proceso multidimensional la definición de objetivos es una etapa fundamental debido a que en esta área se trazan las principales orientaciones de la política que direcciona la construcción de la problemática pública, sus alternativas de solución, el modo de implementación, y los instrumentos a ser utilizados.

En términos generales el proceso de formulación de políticas tiene como principal propósito configurar objetivos que viabilicen la resolución de una problemática pública en armonía con las capacidades estatales, el contexto, los diferentes actores y la selección de instrumentos de manera coherente y consistente (Howlett 2014, 36). Por ende, el establecimiento de objetivos de política va de la mano de la construcción de la problemática pública y la puesta en agenda en términos de valores debido a que las metas para resolver un problema que afecta el bienestar general de una colectividad determinada poseen necesariamente connotaciones axiológicas (Lasswell 1992, 28).

En ese sentido, la elaboración de metas para resolver un *public issue* no solo es un proceso tecnocrático, racional y dirigido por una lógica economicista para mejorar la generación de empleo, reducir los índices de desigualdad, o mitigar los efectos del cambio climático mediante de la acción colectiva institucionalizada a través del Estado. Sino que estos ejemplos de objetivos de política descansan en una estructura histórica, *path dependence*, que influye directamente en cómo un grupo de personas entiende y resuelve un problema de interés general.

Por lo tanto, el cómo se construye un problema como público es un paso previo determinante para la formulación de objetivos en el proceso de diseño de una política. Esto debido a que en esta etapa se configura qué actores intervienen desde el tipo de autoridades político-administrativas, los grupos-objetivos, los beneficiarios finales, los grupos perjudicados; así como los mecanismos y estrategias de intervención (Subirats 2008, 15). Cabe resaltar que no todos los problemas sociales se convierten en problemas públicos, dado que estos últimos entran en la arena de la controversia política en regímenes formalmente democráticos. Por consiguiente, solamente cuando una problemática se debate en el marco de un espacio político-administrativo,



agenda política, dicha necesidad o demanda adquiere un carácter público y se plantean objetivos para solucionarla (Gusfield 1984, 22).

Existen tres características que definen la transición entre un problema social y un problema público: (i) la emanación de una demanda colectiva de grupos específicos, (ii) el desarrollo de un debate público en torno a esa demanda, y (iii) la existencia de un conflicto entre las autoridades estatales y grupos organizados de la sociedad civil (Garraud 2004, 11). Por lo cual, la definición de objetivos de política tiene una relación directa con los factores culturales, históricos, económicos, políticos, y el sistema de valores imperantes en una sociedad en un espacio-histórico determinado.

Por otro lado, la efectividad en el planteamiento de objetivos se ha posicionado como el gran paraguas de influencia en el proceso de diseño de políticas, sobre este se construyen objetivos secundarios como eficiencia y equidad. Esto se debe a que la efectividad está asociada a la articulación de opciones de política que resuelvan un problema público. Sin embargo, la efectividad como gran parámetro en pos de plantear objetivos de política no considera la ineludible existencia de escenarios complejos como: información asimétrica, contexto, proceso político, *veto players*, coyuntura, calidad de la administración pública, entre otros (Howlett y Rayner 2009, 12).

Ergo, la incertidumbre característica en el diseño e implementación de políticas, más aún en el mundo globalizado e interdependiente contemporáneo, no hace factible que la definición de objetivos solamente sea inspirada a través de la efectividad de medios técnicos disponibles para su consecución. Su viabilidad y, por ende, los objetivos de política a materializar necesariamente deben tomar en consideración la integralidad de factores multidimensionales que conlleva un problema público (Becker y Brownson 1964, 46).

La presencia ineludible de incertidumbre en el proceso de diseño de políticas y el planteamiento de objetivos promueve que, para la construcción de estos últimos además de la efectividad y eficiencia, sean consideradas las capacidades estructurales y las limitaciones existentes. Dichas capacidades y limitaciones configuran el gran paraguas para la elaboración de objetivos realistas

(Howlett 2013, 77). Igualmente, aunque los analistas de políticas realicen un diagnóstico multicausal del problema público y prospectivas de posibles amenazas y oportunidades la presencia de imponderables como coyuntura y procesos políticos hacen que la definición de objetivos sean un proceso dinámico y sujeto a calibraciones en el diseño de la política pública.

Por otro lado, el rol de los espacios de política en el proceso de diseño de objetivos *-design spaces-* establece que el nivel estructural en el cual se realiza la formulación condiciona las características de las metas. Por ejemplo, los espacios caracterizados por un mayor grado de debate y deliberación, en contraposición a espacios donde prima la jerarquización, son proclives a generar objetivos más democráticos, realistas e integrales (Linder y Peters 1991, 55). La eficiencia de los espacios en el diseño de políticas y, por ende, de objetivos dependen de la articulación y negociación entre la realidad política, las preferencias de los grupos directamente involucrados, y las preferencias de las élites.

De acuerdo a la capacidad de adaptación y canalización de intereses de los *design spaces* los objetivos pueden construirse con orientaciones estadocéntricas, de libre mercado o mixtas; así como según otros estilos de gobernanza en los que priman la colaboración o el conflicto (Ansell y Gash 2008, 88). En la misma tónica, estos espacios como unidades de análisis en la construcción de objetivos permiten realizar un estudio integral de las condiciones estructurales que caracterizan el abordaje de una problemática pública y, con ello, el nivel de coherencia entre estas condiciones sistémicas y los objetivos planteados.

Una de estas condiciones hace referencia a las capacidades individuales de conocimiento y expertise, las cuales tienen una relación directa con la administración del talento humano, el liderazgo político, y las habilidades de negociación (Peters 2000, 32). En segundo lugar, se encuentra el nivel organizacional que se sustenta en la capacidad de movilización de información, recursos administrativos, capacidad de organización entre los diferentes entes de la administración pública, y el apoyo político. En tercer lugar, las capacidades sistémicas se caracterizan por el grado de institucionalidad del Estado y de legitimidad política para alcanzar acuerdos e implementar decisiones (Ibíd., 33).

En síntesis, el Estado requiere de capacidades individuales, organizacionales y sistémicas para definir de manera ‘efectiva’; pero, sobre todo, real y coherente, los objetivos en un área de política determinada. Las limitaciones o falencias en una de las áreas anteriormente descritas determinarán la emanación de un desfase entre las metas planteadas y las condiciones existentes para su viabilidad integral según los espacios en los que fueron diseñadas (Tiernan y Wanna 1992, 38).

De igual manera, la elaboración de objetivos depende de la aceptación o rechazo de los mismos por parte de los actores directamente involucrados en una problemática pública; lo cual influye no solo en el establecimiento de las metas, sino en la selección de instrumentos e implementación. Existen tres escenarios posibles que se circunscriben a esta dinámica: (i) la mayoría de los actores con poder relativo apoyan lo objetivos establecidos, lo que tiene como consecuencia la emanación de una coherencia en los modos y las formas de intervención en la realidad social que, a su vez, generan una coherencia en el diseño de políticas. Sin embargo, este escenario peca por ser muy idealista ante realidades sociales complejas y, muchas veces, antagónicas como son las que rodean a los problemas públicos (Peters 2018, 19).

(ii) Cuando los principales actores se encuentran en desacuerdo con el objetivo principal de la política puede configurarse un escenario de *veto players* según el poder relativo del grupo o coalición antagónica. Otra posibilidad descansa en la calibración del objetivo planteado o de los instrumentos de política. (iii) El tercer escenario hace referencia al desacuerdo total tanto en los objetivos como en los instrumentos entre actores con poder relativo lo cual genera obstruccionismo y deslegitimación en el proceso de diseño de políticas (Ibíd., 20). En consecuencia, la definición de objetivos puede caracterizarse por su viabilidad técnica y coherencia con las condiciones estructurales de una problemática particular, sin embargo, las relaciones de poder existentes son factores imprescindibles para la efectividad en el diseño e implementación de las metas de política.

### **1.3.3 Selección de instrumentos**

La selección de instrumentos es una etapa fundamental en el marco del diseño de políticas debido a que este proceso viabiliza la configuración de las características de los diferentes mecanismos

de intervención para alcanzar los objetivos establecidos en una determinada política pública (Peters 2000, 16). En tal sentido, autores como Howlett (2005, 23) establecen que los instrumentos de política son técnicas de gobernanza que materializan, en la realidad social, la intervención estatal o sus limitaciones para resolver una problemática de interés general.

Otros autores como Lasswell (1992, 31) identifican la selección de instrumentos como la manipulación de signos, símbolos, y herramientas; las cuales determinan los procesos de políticas y sus resultados. Por otro lado, autores como (Gunningham y Sinclair 1999, 55). señalan que los instrumentos caracterizan la lógica de implementación de las políticas, la misma que muchas veces puede ser consistente, contradictoria o ambas con los objetivos planteados e, inclusive, con la construcción del problema público.

De igual forma, autores como Salamon (2000, 8) y Bardach y Patashnik (2019, 14) posicionan que el estudio de las políticas públicas se ha equivocado al enfocarse mayoritariamente en los problemas públicos y las áreas de política. En contraposición, el *locus* del análisis debería centrarse en las herramientas de intervención, su modo de implementación y sus resultados porque a través de este tipo de análisis se entienden las verdaderas causas e implicaciones del abordaje de un problema público en la realidad social.

Existen dos tendencias tradicionales tanto epistemológicas como metodológicas que conciben el análisis de la selección de instrumentos, estas son la visión económica y política. La primera hace referencia a las herramientas que posee la autoridad pública para solventar fallas de mercado o mejorar la relación entre el mercado y el Estado inspirándose en el debate económico entre el libre mercado y el *Welfare State* (Ibíd., 33). En contraposición, la visión política se sustenta en abordar el análisis de los instrumentos desde una posición inductiva enfatizando el estudio de los procesos de toma de decisiones en la administración pública. El antagonismo teórico entre estos dos enfoques se resume en la preponderancia de la técnica por sobre la racionalidad política o viceversa para determinar la selección de instrumentos (Howlett 2004, 21).

Sin embargo, más allá de sus diferencias, ambas visiones producen un abordaje mecanicista en el análisis de selección de instrumentos dado que se enfocan en categorías de análisis monocausales

que impiden la comprensión integral de los instrumentos de política. Como consecuencia, una segunda generación epistémica se decantó por la compaginación de estas visiones a través del estudio del contexto de la política y la naturaleza de la combinación de instrumentos. En este marco surgen una serie de alternativas que enfatizan, en diferentes grados, una de estas dos visiones, pero buscando su complementariedad porque el proceso de selección de instrumentos implica una sinergia entre la combinación técnica de diferentes herramientas de gobierno y el contexto político en el cual estas decisiones fueron realizadas.

Por otro lado, desde la realidad práctica la selección de instrumentos se caracteriza por una mixtura de diferentes herramientas de gobierno, las cuales dependen de la construcción que se haya realizado del problema público y las metas planteadas (Ibíd., 17). En otras palabras, los tomadores de decisiones tienen la capacidad de reemplazar y adaptar los instrumentos disponibles en términos políticos, económicos, y técnicos.

En tal virtud, existe una amalgama infinita de instrumentos de política que son únicamente ilimitados por los recursos y la capacidad de los gobiernos. Por ende, la tipología y categorización de los instrumentos de gobierno pueden responder a lógicas técnicas, políticas, economicistas, regulatorias, entre otras. Por ejemplo, autores como Cushman (1997, 10) enfatizan la clasificación de los instrumentos según la intencionalidad de las autoridades públicas para regular las actividades de la sociedad civil o no, y si tales regulaciones son coercitivas o no. Dahl y Lindblom (1976, 13) señalan que los instrumentos de política pueden ser clasificados según su gradado de intervención y dependencia siguiendo las lógicas del mercado o del Estado.

Igualmente, Lowi (1964, 44) establece que las características de los instrumentos utilizados por los gobiernos demarcan un estilo de gobierno y acción política. En tal sentido, este autor categorizó a los instrumentos en distributivos, los cuales tienen una debilidad coercitiva y se enfocaban en una visión individual. Los regulatorios que se caracterizan por poseer una visión individual y son altamente coercitivos, y los redistributivos cuya visión es general y son altamente sancionables.

Sin embargo, la principal clasificación de los instrumentos de gobierno es la desarrollada por Christopher Hood (1989, 63-65) denominada NATO, por sus siglas en inglés. Esta categoriza los instrumentos a partir de 4 ejes que todo gobierno utiliza para hacer frente los problemas públicos: (i) información, *nodality*, (ii) poder legal, *authority*, (iii) recursos económicos, *treasure*, (iv) organización formal, *organization*. Por ejemplo, en el caso de la información el gobierno puede implementar una variedad de instrumentos a través de la recolección o generación de *data* o la publicidad; en lo concerniente al poder legal los instrumentos pueden ser la regulación directa, delegada, desregulación o autorregulación.

En la misma tónica, las herramientas de gobierno correspondientes a los recursos económicos pueden poseer diferentes modos de intervención como son los impuestos directos o indirectos, préstamos, concesiones, fondos, etc. Y como ejemplo de organización los instrumentos pueden ser implementados a través de entidades públicas, privadas, agencias mixtas, instituciones de voluntariados, familia, comunidad, entre otras. Para complementar la categorización realizada por Hood, Salamon (2000, 17) considera que los instrumentos de política también pueden clasificarse en sustantivos y procedimentales, los primeros se refieren a aquellos que enfatizan la regulación y reglamentación, ejecutados por instituciones y autoridades públicas directamente y financiados por el erario nacional. En otras palabras, los instrumentos sustantivos son las herramientas de gobierno clásicas que afectan explícitamente las acciones, conductas, servicios y bienes producidos por la sociedad civil.

En segundo lugar, los instrumentos procedimentales intervienen directamente para reformar o modificar mecanismos y procesos en la implementación de la política pública en un área determinada (Ibíd., 18). Por consiguiente, a diferencia de los instrumentos sustantivos estos no intervienen en la alteración de comportamientos de la sociedad civil de manera explícita. Ergo, ambas categorías de instrumentos de gobierno presentan a estos como mecanismos imprescindibles para resolver un problema público dado que las cualidades técnicas, cómo los instrumentos fueron seleccionados, quiénes los implementan, cómo son financiados, y demás características en este proceso son variables causales para explicar el éxito o fallo de una determinada política.

Como se mencionó en líneas precedentes la categorización de los instrumentos de gobierno con mayor repercusión académica y aplicabilidad analítica es aquella desarrollada por Hood, NATO. A continuación, se procederá a analizar a mayor profundidad cada uno de sus componentes. En primer lugar, en torno a los instrumentos basados en información una de sus posibles materializaciones recae en la distribución de la información cuyo fin es diseminar información ante la ciudadanía para alterar conductas específicas. O, simplemente, la facilitación de información por parte del gobierno tiene como objetivo permitir que los ciudadanos, organizaciones y agentes económicos tomen decisiones en base a evidencia y datos emitidos por la autoridad pública. En ambas situaciones es fundamental para la efectividad en la implementación de este instrumento que la administración pública posea la capacidad técnica para procesar los datos que son puestos a disposición de la opinión pública y las implicaciones de los mismos (Howlett2004, 40).

Otro instrumento de esta categoría corresponde a la exhortación que, a diferencia de la alternativa explicada en el párrafo precedente, si tiene la meta explícita de alterar conductas de los ciudadanos. Además, este instrumento se puede implementar mediante una serie de alternativas que se engloban en la publicidad en pos de sensibilizar comportamientos. Pero, el cambio de conducta de la ciudadanía es un reto complejo que debe ser abordado desde un enfoque multidimensional en términos de instrumentos de gobierno. Por ende, la sola implementación de la exhortación es generalmente insuficiente, el mismo debe ser acompañado por otros instrumentos que generen incentivos positivos y negativos (Salomón 2000, 22).

Igualmente, las comisiones técnicas son instrumentos de política que tienen como finalidad el procesamiento, generación y difusión de información y datos sobre un problema de política pública en específico a través de la interacción con la ciudadanía y los grupos de interés. Este instrumento redefine el entendimiento de la problemática pública y la toma de decisiones al institucionalizar la participación ciudadana en la etapa de implementación de la política (Ibíd., 23). Por lo tanto, las herramientas de gobierno pertenecientes a *Nodality* tiene como objetivo viabilizar la implementación de una política utilizando una pluralidad de mecanismos centrados en el manejo de la información.

En segundo lugar, los instrumentos basados en la autoridad legal se concentran generalmente en regulaciones jerárquicas de control, las mismas que implican comando, una relación jerárquica entre la autoridad pública y los ciudadanos, y penalidades en el caso de incumplimientos. Las regulaciones incluyen una serie de manifestaciones como: leyes, ordenanzas, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, diversa normativa, sentencias, entre otros. Generalmente este tipo de instrumentos son desarrollados por servidores/técnicos públicos amparados en su acción por el derecho público y el poder legislativo, además, este tipo de herramientas de gobierno son implementadas por el poder ejecutivo y judicial (Purcell, Fernández, y Martínez 2016, 33).

Las ventajas de las normativas y reglamentaciones como instrumento de política es que las mismas promueven predictibilidad y estabilidad al regular un área específica de la vida social. En tal virtud, los costos de incertidumbre y desorganización para resolver una problemática pública son atemperados mediante marcos legales e institucionales que establecen responsabilidad y competencias concretas. Además, el costo en términos financieros en la implementación de estos instrumentos es relativamente menor en comparación con herramientas que intervengan en la política fiscal, monetaria o comercial para solventar un asunto público (Ibíd., 45).

Por otro lado, las desventajas de los instrumentos sustentados en la autoridad legal se centran en que las instituciones y autoridades encargados de su emisión, en contextos de debilidad democrática, pueden ser fácilmente cooptados por grupos de interés desvirtuando la motivación del instrumento hacia el interés general. En la misma tónica, las regulaciones, muchas veces, son un obstáculo para la innovación en la administración pública debido a la naturaleza reactiva y poco flexible del Estado. También cuando priman instrumentos legales en la implementación de una política se tiende a ignorar las realidades, especificidades y casos particulares que pueden ser determinantes para resolver un problema ciudadano dada la universalidad y carácter impersonal de la ley (Muller y Surel 1998, 56).

Sin embargo, esta categorización de instrumentos de política dio un giro de ciento ochenta grados a la par de la emanación del neoliberalismo en las últimas décadas del siglo pasado. La desregulación fue posicionada como una forma de intervención del Estado en armonía con las fuerzas del libre mercado. Por consiguiente, se dio paso a la delegación o autorregulación que, al



contario del instrumento de comando y control de la autoridad legal, este se sustenta en la delegación de competencias de regulación a actores no estatales. Esta delegación puede ser directa o indirecta dependiendo el grado de competencias que son transferidas desde el poder público hacia los actores no gubernamentales, un claro ejemplo de esta dinámica son las transferencias de autoridad a los colegios profesionales para regular el ejercicio y acciones de sus afiliados (Windhoff-Heritier 2001, 124).

La principal ventaja relacionada a la desregulación recae en el ahorro de recursos económicos, humanos y de tiempo porque al asumir el sector privado ciertas competencias estatales se dosifica el uso de recursos público en favor de la eficiencia. Sin embargo, dicha desregulación como instrumento de política pública también tiene desventajas estructurales que se materializan en el conflicto de interés de agentes privados al regular su propia área de interés de lucro en detrimento del interés general (Ibíd., 130).

En tercer lugar, los instrumentos de política basados en recursos económicos descansan en la capacidad del gobierno para obtener, administrar y distribuir recursos económicos con el fin de implementar eficazmente una política. Esto incluye la transferencia u obtención, directa o indirecta, por parte del Estado de recursos financieros a través de su intervención en organizaciones, sector privado, ciudadanos, empresas, entre otros actores sociales. El manejo de dinero y presupuesto como herramienta de políticas implica formas de incentivar, desincentivar, penalizar, o promover ciertas conductas a través de una estructura de incentivos basada en la lógica del costo/beneficio (Howlett 2005, 76).

En tal sentido, una de las formas de manifestación de este instrumento es la asignación directa de recursos públicos, por ejemplo, a través de *grants* que son transferencias legales de presupuesto para la provisión de un bien o servicio público que pueden ser en ámbitos como salud, educación, o seguridad social. Cabe resaltar que en estos casos la eficiencia del gasto o inversión públicas no se centran en la tasa de retorno, sino en el bienestar general que producen (McDaniel 1997, 22).

Otro mecanismo son los subsidios que tienen la funcionalidad de incentivar en términos sociales, financieros, productivos o comerciales la conducta del grupo objetivo hacia una determinada

meta mediante la asignación directa de recursos públicos. Las ventajas de la implementación del subsidio como instrumento de política se sustentan en su facilidad para enmarcarse en acuerdos entre sus beneficiarios y el Estado. Además, son flexibles para su reforma, no implican la necesidad de poseer una burocracia especializada para su administración, y son políticamente rentables debido a que focalizan el beneficio y generalizan su costo entre la población (Ibíd., 76).

Sin embargo, sus desventajas principales se sostienen en que la mayoría de los subsidios no relacionados con impuestos necesitan financiamiento público directo. Por ende, su aprobación en el marco del proceso político implica una serie de negociaciones y *trade-offs* entre actores involucrados y no involucrados en un área de políticas, pero que se encuentran en la disputa de recursos públicos. Igualmente, su eliminación es un problema político de grandes proporciones que se agrava según el universo de beneficiarios del subsidio debido a que el mismo garantiza e institucionaliza conductas, expectativas, y patrones de comportamiento (McDaniel 1997, 82).

Los impuestos son otro instrumento de política basados en recursos económicos que generalmente tienen como propósito financiar las acciones del Estado a través de cobros por las actividades económicas de la población en un territorio o área geográfica determinada. Sin embargo, el régimen impositivo también puede ser empleado para transformar conductas no deseadas mediante incentivos, sanciones y penalidades. Al contrario de los subsidios, los impuestos sancionan, en vez de premiar, directamente al consumidor o productor en un área considerada perjudicial para el interés general (Howlett 2004, 63).

En cuarto lugar, los instrumentos basados en la organización tienen como principal elemento la administración y generación de los bienes y servicios públicos que van a ser implementados en una determinada política. En ese sentido, es el Estado tanto en su expresión de gobierno central como gobiernos seccionales o descentralizados que a través de burocracias implementan las políticas (Olsen y McCormik 2018, 44). Esta provisión directa por parte del Estado tiene grandes ventajas como la existencia de técnicos, servidores públicos e instituciones con la capacidad para implementar una política, así como la no necesidad de abrir espacios de negociación costosos con actores no estatales (Howlett 2014, 54).

Por otro lado, sus desventajas consisten en el cumplimiento de procesos y mecanismos que consumen tiempo en la implementación y resultados de las políticas debido a las regulaciones para garantizar transparencia y *accountability*. También la variable política puede representar un obstáculo en la eficiencia de este instrumento dado que este último se puede direccionar a través de una lógica electoral antes que técnica.

Otro instrumento que se sustenta en las formas de organización es el que hace referencia a las empresas públicas, las cuales pueden ser cien por ciento controladas y financiadas por el Estado o, en su defecto, mixtas con participación de la iniciativa privada en diferentes grados. Cabe resaltar que la razón de existencia de las empresas públicas se asienta en escenarios específicos caracterizados por la incapacidad del sector privado en proveer bienes y servicios a la ciudadanía (Advani y Borins 2001, 39).

Otras formas de organización recaen en la iniciativa privada a través de diferentes formas de coordinación, financiamiento y responsabilidades en relación a la administración pública. Por ejemplo, las asociaciones público-privadas permiten la compaginación de ambos sectores en la implementación de políticas. En el mismo sentido, a través de organizaciones comunitarias, voluntarios, ONGs, la familia, y otras formas de organización de la sociedad civil las políticas pueden ser implementadas para solventar una problemática pública.

En conclusión, la selección de instrumentos por parte de las autoridades públicas es una parte fundamental en el proceso de diseño de políticas debido a que no solo se trata de parámetros técnicos para la implementación de alternativas de solución a problemas públicos. Sino que en la selección de herramientas de gobierno influyen otras variables como las relaciones de poder, los contextos políticos, los efectos no deseados de los instrumentos implementados, entre otros.

La selección de instrumentos no depende de una decisión únicamente técnica, sino del contexto político vigente, la naturaleza del problema público, cómo y quién está a cargo de escoger las herramientas de gobierno, y las ideas hegemónicas en un área de políticas (Howlett 2004, 27). Por lo tanto, la implementación de un solo instrumento o una serie de instrumentos correspondientes a una tipología en particular es irreal. Para atender asuntos públicos ha primado

la combinación de una serie de instrumentos de carácter multidimensional, lo cual se ajusta a la vida social caracterizada por su dinamismo e imprevisibilidad.

#### **1.4 Enfoque de redes de política**

Una vez esclarecido el paradigma teórico a ser utilizado y su ámbito de aplicación, es de suma relevancia exponer que el presente trabajo académico utilizará como marco teórico el enfoque de redes de política, específicamente el enfoque ideacional de redes, en pos de probar su hipótesis. El enfoque de redes es un paradigma teórico que se caracteriza por la combinación metodológica entre el análisis micro, intereses de los agentes individuales, y el análisis macro, estructuras de poder. Como consecuencia este enfoque permite realizar un análisis conceptual meso cuyo propósito es generar respuestas causales a partir de las interacciones complejas entre los diferentes elementos que son participes de una determinada política pública (Marsh y Rhodes 1992, 1-3).

Igualmente, el también conocido como enfoque del entramado *-networks theory-* se concibe como un conjunto de relaciones e interacciones entre diferentes actores; las mismas pueden ser de colaboración, dominación, apoyo, control, o influencia (Lazega 1994, 293-294). En tal sentido, las políticas públicas son concebidas como el resultado de interrelaciones entre diferentes instituciones, grupos, e individuos que configuran redes de influencia en las que las condiciones formales e informales de poder se reflejan en las acciones y toma de decisiones (Ibíd., 298). Ergo, cada red de política dependiendo su temática y área específica estará compuesta por diferentes actores humanos y no humanos que según su interacción dinámica materializan el diseño, adaptación e implementación de la misma. En otras palabras, cómo los actores se relacionan entre si es el factor analítico clave que viabiliza la comprensión del éxito, falla, y demás resultados de una acción de política pública.

Es importante recalcar que antes del posicionamiento teórico y metodológico del enfoque de redes como marco analítico para estudiar las políticas su desarrollo conceptual abarcó una serie de antecedentes que serán analizados a continuación. Uno de los primeros pasos previos en términos conceptuales fue el triángulo de hierro, el mismo enfatizaba el estudio de tres actores convencionales para la toma de decisiones de políticas que son: poder ejecutivo, poder

legislativo, y grupos de interés. Sin embargo, esta concepción, si bien es cierto fue un paso inicial para entender la importancia de los diversos actores y sus interacciones en las acciones estatales; no tomó en consideración que los espacios de producción de política no son cerrados. Es decir, el triángulo de hierro solo concibió en el diseño e implementación de políticas a actores directamente involucrados y que se han constituido formalmente o en términos institucionales-legales; ignorando la pluralidad de agentes que en verdad se involucran en los asuntos públicos (Hecló 1978, 35).

Un segundo antecedente conceptual hace referencia a las redes de asuntos que a diferencia del triángulo de hierro son permeables y flexibles para identificar que las políticas incluyen una pluralidad de actores de diversas áreas temáticas y con múltiples interacciones. Además, los actores no son estáticos, los mismos entran y salen de la red que no es controlada absolutamente ni por grupos económicos ni por el Estado. Otra diferencia en relación al triángulo de hierro es que en este último los actores se guían bajo una lógica exclusivamente racional-económica centrada en los intereses, mientras que en la red los actores configuran alianzas en base a sus ideas, información compartida y sistemas de creencias (Ibíd., 38).

En tercer lugar, el análisis de la estructura social es un antecedente transcendental del enfoque de redes de política porque este indica un patrón de relacionamiento entre diversos actores, Por lo cual, la estructura social existente en una determinada área de políticas condiciona cómo la problemática pública es asumida, entendida y abordada. Esta estructura está compuesta por actores sociales que pueden ser individuos, grupos, organizaciones formales e informales e, inclusive, bandas criminales, clases sociales, comunidades, entre otros (Knoke 1993, 14). Otra parte conceptual para entender la estructura social son las relaciones entendidas como conexiones que son el resultado de las interacciones sociales entre actores. Igualmente, el patrón de interacción se refiere al posicionamiento de los actores en la estructura según sus niveles de interacción. Por lo tanto, prevalece la estructura social antes que las características individuales de los actores para determinar las oportunidades, barreras, flujo de información, objetivos, acumulación de recursos, entre otras condiciones (Ibíd., 23).

Como resultados de estos antecedentes la estructura se sustenta en la concepción de interacciones y conexiones dinámicas entre actores sociopolíticos que ocupan una determinada posición social, que no es estática, y cuyos interrelacionamientos influyen en la jerarquía social (Lehmbruch 1991, 11). Con este antecedente también surge el dominio de política o *political domain* que son criterios substanciales y específicamente definidos de relevancia y orientación mutua entre actores coherentes pertenecientes a un proceso de diseño e implementación para resolver un problema público (Knoke 1993, 16). En otras palabras, en esta categoría teórica del estudio de las políticas, los actores, sus interacciones, intereses e ideas confluyen para determinar decisiones a partir de las cuales una política pública es diseñada e implementada.

Este modelo genérico establece clasificaciones analíticas para el estudio de las problemáticas públicas y sus posibles alternativas de solución. Estos son los actores que pueden ser individuos, grupos de intereses, asociaciones, e instituciones gubernamentales. También establece la existencia de dos tipos de relacionamiento entre actores configurando una dicotomía entre influencia y dominación. Así como las acciones que en este marco los agentes sociales, económicos y políticos pueden efectivizar, las cuales son de movilización, publicidad y *lobbying*, así como los eventos resumidos en programas, normas legales, y recursos económicos (Knoke 1993, 45).

Como consecuencia de estos antecedentes epistemológicos, el enfoque de redes de política enfatiza las relaciones estructurales que consisten en regularidades en los patrones de interacción entre actores concretos en un ámbito de políticas (White 1992, 19). Los actores o entidades pueden ser humanos y no humanos, individuos, grupos pequeños, organizaciones o, incluso Estados. La condición radica que el análisis de la estructura y componentes de la red permita explicar las causas y consecuencias de una política a través de la interacción de sus principales actores, ideas, intereses, entre otros factores estructurales.

El análisis de redes posee tres premisas fundamentales. En primer lugar, las relaciones estructurales como categoría analítica son más importantes que los atributos individuales de los actores como: género, decisiones, percepciones, sistema de creencias, entre otros. En segundo lugar, las redes afectan las características individuales mediante una variedad de mecanismos

estructurales que son socialmente construidos a través de la interacción social. Y, en tercer lugar, las redes son estructuras dinámicas que están sujetas al cambio permanente según las relaciones de poder e interacción de los actores que las conforman (Coleman 2005, 71).

Igualmente, es fundamental recalcar que los dos elementos principales para la configuración de una red son los actores y las relaciones sociales, esta última debe ser entendida como una asociación que depende de la interacción de dos o más actores. Ergo, las relaciones estructurales influyen las relaciones sociales existentes en una determinada red, estableciéndose de esta forma patrones de conducta, normas, supuestos, reglas, y demás elementos que configuran una red de políticas (Knoke 1993, 111).

En otras palabras, una red social es una estructura compuesta por una serie de actores que en su mayoría están conectados por una amalgama de interacciones. Las estructuras de interrelacionamiento pueden ser bajas, intermedias o saturadas dependiendo la profundidad y mecanismos de interacción entre actores (Ibíd., 119). En consecuencia, el análisis de redes no solo explica cambios o comportamiento de los actores a partir de sus interacciones, sino también las transformaciones estructurales o sistémicas.

#### **1.4.1 Enfoque de redes dialéctico**

Existen diferentes variantes del enfoque de redes, cada una de ellas con sus particularidades y especificidades teóricas y metodológicas. El presente apartado explica el enfoque de redes desde la perspectiva dialéctica. Este sostiene que un análisis integral de redes de políticas públicas descansa en el estudio interactivo de las relaciones entre los diferentes agentes que conforman la red, pero, sobre todo, la relación interactiva con la estructura y el contexto en que esos agentes están inmersos (Marsh y Smith, 2000, 1-3). En otras palabras, este proceso dialéctico destierra el análisis unidireccional reconociendo la importancia de analizar las relaciones entre agentes, estructura y contexto de la red de forma bidireccional.

La esencia metodológica y conceptual de este enfoque radica en la relación dialéctica que debe ser entendida como una relación interactiva entre dos variables en la que ambas se afectan mutuamente en un proceso interdependiente continuo. Por ejemplo, esta relación dialéctica puede

ser clarificada al momento de estudiar como unidades separadas a la estructura social y a los agentes/actores de una red de políticas, dado que si no existe un análisis de su interacción sus resultados van a otorgar preponderancia a variables monocausales (Marsh y Smith 2000, 16).

Además, solamente posicionar el análisis de una red en agentes o estructura obstaculiza el análisis y entendimiento del proceso de aprendizaje estratégico. Este último es fundamental para comprender el dinamismo y el cambio en las redes de políticas porque el proceso comienza por una acción ejecutada por un actor dentro de una estructura, esta acción genera conocimiento y experiencia hacia la estructura y el contexto. Pero, en última instancia, dicho conocimiento es procesado por la estructura que influye nuevamente en el actor a través de un proceso de aprendizaje (Hay, Gerome, Jensen y Towsley 2008, 25).

A diferencia de autores como Marsh y Rhodes quienes subrayan (1992, 33) la preponderancia de la estructura sobre la agencia debido a los resultados institucionales que puede emitir el primero en lo concerniente a normas, cultura, y sistema de creencias; el enfoque dialéctico otorga igual valía a los agentes dado que son estos quienes interpretan dichos elementos (Marsh y Smith 2000, 45).

Por lo tanto, las redes de política son estructuras políticas, dinámicas y sujetas al cambio de manera continua. En este marco el enfoque dialéctico considera que las estructuras definen el rol de los actores, los problemas y temáticas prioritarias, cómo resolver estos últimos, y las reglas de conducta. Por ende, existen un proceso de institucionalización de las estructuras en las redes de política con el fin de hegemonizar una determinada cultura, valores y normas. Ergo, las redes de política no son neutrales, como cualquier otro proceso o institución política reflejan la distribución, asimetrías, y conflictos de poder (Ibíd., 52).

Igualmente, el enfoque dialéctico recalca la importancia de las relaciones de poder porque a diferencia de autores como Dowding (1995, 66) que posicionan a las redes de política como espacios de decisión racionales en los cuales la mejor opción en términos técnicos y economicistas es seleccionada; el enfoque en mención considera que esta lógica costo/beneficio es irreal. Esto debido a que las redes reflejan una configuración de poder y una forma de



organización que influye en las relaciones de cooperación y coerción entre actores (Marsh y Smith 2000, 17).

Por lo tanto, el análisis de la red viabiliza comprender las relaciones institucionalizadas de poder no solamente entre los actores que interactúan dentro de la red de política, sino de la influencia en esta última del contexto socio-económico, político e, inclusive, de otras redes de política. Otro elemento fundamental que toma en consideración el enfoque dialéctico se refiere a la cultura de la red dado que esta establece patrones de comportamiento, la reproducción de la red, y las creencias compartidas de sus actores (McPherson y Drobnic 1992, 117).

Siguiendo la misma lógica, este enfoque otorga el mismo rol protagónico a los actores y su interacción para configurar las redes de política. Los resultados de la red no dependen únicamente de las fuerzas estructurales e institucionales mencionadas en líneas precedentes, sino también de las acciones de sujetos que actúan estratégicamente. Existen tres características que definen el rol de los actores de redes: (i) Los intereses de los agentes no responden exclusivamente a la membresía de la red, (ii) las oportunidades y obstáculos estructurales afectan a los miembros de la red, pero sus implicaciones finales dependen de cómo estas son canalizadas por los actores. (iii) Los actores de una red tienen habilidades y poder relativo para afectar y negociar las oportunidades y condicionamientos de las estructuras (Marsh y Smith 2000, 71).

En tal sentido, los actores individualmente no poseen ningún poder para afectar sustancialmente la estructura de la red, sin embargo, sus interacciones si establecen patrones culturales, organizacionales o axiológicos. Además, los actores interpretan las normas, oportunidades, y condicionamientos de la estructura y el contexto. Como resultado existe una relación bidireccional para configurar la red de políticas entre las estructuras y los actores.

El cambio es uno de los fenómenos sociales más importantes y difíciles de explicar en términos causales. Este enfoque posiciona que la explicación del cambio en las redes de políticas no depende de factores exógenos o endógenos, sino de la relación dialéctica entre la red, su estructura, sus actores, y el contexto. Por consiguiente, los cambios exógenos pueden afectar los intereses, capacidades y demandas de los actores de una red de políticas, pero el grado o

afectación del cambio depende de lo que pasa al interior de la red y de las interacciones de los agentes. Ergo, la argumentación de Marsh y Rhodes (1992, 35) sostiene que factores estructurales como política, ideología, conocimiento-información, y economía determinan los cambios en las redes es atemperada al compaginar estos elementos con sus relaciones dialécticas tanto con los actores de la red como con otras redes de política.

Es precisamente este último punto, la dialéctica entre otras redes de políticas, el escenario que ha sido ignorado por Marsh y Rhodes en su análisis de los factores exógenos que explican el cambio en las redes. El proceso de construcción del problema público, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una política pública se engloba no solamente en la red de políticas de su área temática, sino que interactúa con otras redes relacionadas que influyen en su dinámica. Pero, al igual que los factores exógenos referentes a política, economía, ideología y conocimientos; la influencia de otras redes de políticas es canalizada por actores, estructura, e interacciones de la red principal (Daugbjerg 1999, 28).

El enfoque dialéctico establece que la relación entre red de políticas y resultado no es unidireccional, sino que los *policy outcomes* también influyen la configuración de la red de políticas. En este último caso se encuentran tres posibilidades: (i) los resultados pueden alterar la composición de los miembros de una red de política y, con ello, las relaciones de poder imperantes. (ii) Los resultados de política pueden afectar directamente la estructura y el contexto de una red, cuya consecuencia se puede reflejar en el debilitamiento o fortalecimiento de ciertos actores. (iii) El aprendizaje estratégico es una de las principales implicaciones de los resultados de las redes en los actores y sus interacciones (Marsh y Smith 2000b, 55). A continuación, se procederá a describir las tres principales categorías que definen al modelo dialéctico de redes de política.

#### **1.4.1.1 Estructura de la red y agencia**

El enfoque dialéctico prioriza tres categorías analíticas (i) estructura de la red y agencia, (ii) red de políticas *-network-* y contexto, y (iii) red de políticas y su resultado *-outcome-*. En primer lugar, la relación dialéctica entre estructura y agencia reconoce la interdependencia en una determinada red de políticas entre los diferentes actores individuales y el entramado de normas,

valores, procedimientos, roles, cultura y procesos. Por ende, las relaciones que se establecen en la red son el resultado de la interacción entre lo individual/específico y lo estructural/sistémico, estos factores se influyen simultáneamente a través de la institucionalización de conductas, principios y reglas (Marsh y Smith 2000, 40).

A diferencia de la visión de McPherson y Raab (1945, 45) quienes enfatizan las relaciones individuales e interpersonales como el principal motor para la generación de normas, valores, y procesos. Así como en contraposición a la perspectiva de Laumann y Knoke (1987, 43) quienes consideran que los roles y posiciones estructurales determinan a lo individual/agencia; el enfoque dialéctico equipara en términos analíticos la influencia mutua entre la estructura y la agencia en una red de políticas.

Por ejemplo, la relación dialéctica entre actores no estatales y el gobierno tiene que ser entendida a partir de lo multidimensional, que no necesariamente recae en instituciones formales, sino en modos de relacionamiento informal orientados por prácticas y costumbres (Knoke 1993, 44). Por consiguiente, existe una relación inextricable para analizar integralmente una red de políticas entre la estructura de la misma y los actores que interactúan en esta. La omisión de uno de estos dos elementos tiene como consecuencia la generación de una visión minimalista del análisis de políticas porque tanto los factores internos como externos dan sentido a la evolución de la red y su impacto en la política pública.

En tal virtud, la agencia se manifiesta por medio de los intereses, capacidades, e intereses de los miembros de una determinada red, estos trascienden los patrones de conducta establecidos por la estructura de la red de políticas. Pero, la estructura también posee su propia agencia al construir normas, patrones de conducta y valores que son institucionalizados y enmarcan las interacciones de sus miembros (D Marsh y Smith 2000b, 16).

Finalmente, la relación dialéctica entre estructura y agencia viabiliza un análisis de redes de políticas que considera la cooperación y el conflicto como elementos que se compaginan en el desarrollo de políticas no solo en la interacción de los diversos actores, sino en su desenvolvimiento con el contexto político, social y económico que los rodea.

#### **1.4.1.2 Red de políticas y contexto**

En segundo lugar, la categoría red de políticas y contexto sintetiza el carácter interactivo del modelo dialéctico dado que no solo es necesario el análisis bidireccional de los agentes y la estructura de una red específica. Es transcendental el estudio de esta última en relación a otras estructuras existentes y en relación al ambiente político, económico, social e ideológico dentro del cual se desenvuelve una red de políticas públicas.

Es decir, los contextos estructurales -económico, ideológico, político, y conocimiento- son influenciados e influyen una determinada *policy network*, su estructura, relaciones estructurales, y los recursos o motivaciones de los agentes (D Marsh y Smith 2000b, 6). El contexto en sus diferentes manifestaciones tiene una clara agencia en las redes de políticas debido a que estas se insertan en realidades sociales donde priman hegemonías culturales, políticas y económicas.

Por consiguiente, los actores y sus interacciones no pueden ser establecidas como acciones absolutamente independientes que son inspiradas únicamente por los intereses, capacidad, y la estructura de los miembros de una red. Por el contrario, los actores públicos y privados no son inherentemente libres al momento de tomar sus decisiones, el contexto político, institucional y económico determina sus elecciones como el espacio y tiempo su ubicación en términos materiales (Zurbriggen 2006, 42).

Por ejemplo, dependiendo la fortaleza, nivel de cohesión, y coherencia de las ideas e intereses de una determinada red de políticas los contextos tendrán diferente impacto e influencia. Si existe un contexto político o económico contrario a la red; la capacidad de resistencia y adaptabilidad de esta última determinará si prevalece la agencia del contexto o la agencia de la red de políticas. (Atkinson y Coleman 1992, 37).

Sin embargo, una lógica de suma cero es poco realista al momento de diseñar e implementar políticas públicas en la realidad social. Ergo, el conflicto tanto entre el poder relativo del contexto como de la red generalmente culmina con resultados de suma variable que se traduce en negociaciones, renunciamentos recíprocos, y concesiones. Lo cual refleja la dialéctica inherente

del proceso de políticas y la importancia de reconocer este eje estructural para su análisis (Ibíd., 45).

En conclusión, la relación entre contexto y redes permite considerar al proceso de políticas públicas en su real dimensión en la vida social porque los factores económicos, políticos, institucionales, internacionales, entre otros son transversales a las políticas independientemente de su grado de complejidad técnica, secretismo, o relevancia nacional.

### **1.4.1.3. Red y resultado de políticas**

En tercer lugar, la categoría analítica concerniente a red de políticas y su resultado resume no solo el funcionamiento del enfoque dialéctico, sino en general la lógica del enfoque de redes de políticas públicas porque establece que las dinámicas de las redes en el proceso de diseño, implementación o cambio de una política explica su resultado, éxito o fracaso, total o parcial.

Por otro lado, los resultados de política influyen a una red determinada de la siguiente manera: (i) cambios en la membresía de la red y la distribución de los recursos, (ii) cambios de las relaciones de poder en estructuras sociales y (iii) el proceso de aprendizaje de los actores (Marsh y Smith 2000, 15). Además, al igual que la estructura y el contexto la red de políticas posee agencia por sí misma dado que los resultados tienen una relación directa con el desenvolvimiento y desarrollo de las interacciones que se produjeron en su interior (Ibíd., 18).

Siguiendo la misma lógica, el resultado de una determinada política reconfigura o consolida las relaciones de poder de su red; así como de la estructura, contexto e, inclusive, de los actores directa o indirectamente involucrados. Esto es el resultado natural de la dinámica de cualquier política pública, según el modelo dialéctico, porque al contrario del paradigma economicista lineal, las políticas y sus redes son entes cambiantes. Además, estas responden a contextos y coyunturas flexibles, cuyos resultados no son la solución final de una problemática pública, sino la reconstrucción de un nuevo escenario a través de resultados deseados y no deseados (Atkinson y Coleman 1992, 25).

En conclusión, la relación dialéctica entre la red de políticas y sus resultados demuestra el carácter multicausal y multidimensional del enfoque dialéctico al exponer una interdependencia compleja entre las distintas variables que intervienen en el desarrollo de una política pública como son entre sus actores, estructura, redes, contexto y fines.

#### **1.4.2 Enfoque Ideacional**

Este apartado analizará uno de los modelos de redes de política más importantes en el marco de las políticas públicas. El enfoque ideacional sostiene que en circunstancias específicas ciertas ideas programáticas pueden ser mecanismos causales que explican la configuración de una red de políticas, esta última actuaría como una variable interviniente; y, en consecuencia, estas ideas-fuerza explicarían el resultado de una política pública (Kisby 2007, 80).

El valor epistémico y metodológico de las ideas son la esencia de este enfoque de redes debido a que las mismas en la vida política y social son la dimensión interna que permiten a los actores interpretar y tomar decisiones sobre su contexto, normas, orientaciones y preferencias (Parsons 2007, 33). Por ende, al contrario de la visión positivista que enfatiza las elecciones racionales para alcanzar fines concretos al menor costo posible, la preponderancia de las ideas permite comprender a profundidad qué hay detrás de tales elecciones ‘mecanicistas’.

En tal virtud, las ideas poseen una autonomía parcial caracterizadas por su poder relativo que configura y traspasa los contextos y estructuras económicas, políticas, y sociales a través de un sistema de valores, creencias y normas que dictaminan las directrices de la vida social. La concatenación de ideas programáticas sobre un área específica de la realidad social, en este caso las redes de políticas públicas, permite configurar argumentaciones y relaciones causales sobre las interacciones entre los diferentes actores, entre estos con el contexto y la estructura. De esta forma, cómo se construyen las políticas, cómo se articulan las diferentes redes, y cómo se desenvuelve el contexto y la estructura que engloba a un dominio de política parten de las ideas programáticas que las inspiran.

La concatenación de ideas programáticas como un sistema estructurado que guía la red de políticas nace a partir de la combinación de elementos culturales, idiosincráticos, ideológicos y

axiológicos que convergen en los actores tanto en su ámbito individual como colectivo. Por ende, la hegemonía de ciertas ideas programáticas no depende únicamente de su valía técnica o epistémica, sino, sobre todo, en su adaptabilidad y capacidad para integrarse a la realidad social existente. En otras palabras, solo cuando las ideas se ajustan a la realidad se posicionan como factores clave para incidir en los procesos políticos, económicos y sociales de una colectividad (Rueschemeyer 2006, 54).

La institucionalización de los sistemas estructurados de ideas programáticas mediante organizaciones y procesos formales e informales generan la emanación de intereses colectivos que se superponen a las aspiraciones individuales. Ergo, solamente cuando existe esta sincronización entre ideas, arreglos instituciones e intereses las primeras juegan un rol decisivo en la configuración de redes de políticas (Kisby 2007, 17).

Igualmente, el poder de las ideas para orientar las acciones se asienta en que las ideas influyen y justifican los intereses individuales y colectivos; ergo, las ideas pueden llegar a determinar las acciones y toma de decisiones. Sin embargo, para entender la hegemonía de las ideas por sobre los intereses y las acciones es fundamental poder diferenciarlos. En tal sentido, las ideas representan la complementación entre identidad, moralidad e interpretación; los intereses reflejan la predisposición en pos de la consecución de deseos materiales o inmateriales. Y, las acciones son conductas intencionales con el fin de alcanzar una meta (Hochschild 2006, 76).

El rol protagónico de las ideas en su relación con las redes de política descansa en la capacidad de estas para influenciar las acciones cuando los intereses son contrapuestos. Igualmente, las ideas pueden moldear los intereses en función de los sistemas de creencias y valores predeterminados. Por lo tanto, mientras mayor sea la consonancia entre ideas e intereses las acciones de política tendrán mayor coherencia y cohesión en su implementación en la realidad social (Ibíd., 79). Cuando las ideas moldean los intereses y las acciones sus implicaciones políticas son estratégicas para entender el desarrollo de asuntos públicos porque los intereses individuales o grupales responden a un sistema de conceptos que son difícilmente puestos a debate o discusión.

Aterrizando el rol estratégico de las ideas en las redes de políticas el enfoque ideacional considera que el proceso de diseño e implementación de políticas incluye la interpretación y procesamiento de los valores, recursos, problemas y actores enmarcados en un área de política. Este procesamiento por parte de los actores solamente puede realizarse a través de un sistema de conceptos e ideas ordenados de manera lógica y consistente con la realidad social. El funcionamiento de las redes incluye mecanismo de interacción y negociación que no solo se encuentran enmarcados en parámetros institucionales y burocráticos, sino en ideas programáticas que se forjan en la deliberación (Bogasson 2006, 134).

Las ideas programáticas no solo explican las interacciones y desarrollo de una red de políticas, sino también su nivel de flexibilidad, adaptabilidad y cierre en relación a su comportamiento ante el apareamiento de nuevas ideas. Cuando una red tiene un nivel alto de densidad y centralidad su capacidad para armonizar el cambio y la innovación de manera ordenada es baja; como resultado la red entra en un proceso de crisis que se ve reflejado en su desenvolvimiento. Por el contrario, cuando una red de políticas posee un nivel alto de diversidad entre actores que se reflejan en la pluralidad de sus interacciones, dicha red es heterogénea y con mayor capacidad para adaptarse al cambio y seguir funcionando de manera cohesionada (Sandstrom 2008, 506).

Por consiguiente, el modelo ideacional no descalifica totalmente al enfoque dialéctico, de hecho, complementa su análisis a partir de la incorporación de las ideas programáticas como elemento fundamental que configura las relaciones dialécticas entre actores, estructura de la red, contexto y los resultados de política (Kisby 2007, 45). Esta complementación se materializa en la incorporación de dos categorías analíticas ignoradas por Marsh y Smith. La primera son las creencias programáticas como variables independientes que posicionan a las redes de política como variable intermediaria y los resultados de política como variable dependiente. En tal sentido, las creencias programáticas, ideas, no deben ser entendidas como simples formulaciones discursivas dado que estas funge el rol de elemento cohesionador de la red de políticas al proporcionar coherencia y consistencia a las interacciones de los actores con el contexto, las estructuras y el resultado de políticas (Ibíd., 22).



Por lo tanto, existe un nivel meso de análisis denominado contexto ideacional, el cual se plasma en las interacciones entre los diferentes actores de la red a través de las creencias programáticas con el propósito de configurar una articulación afinada en ideas-fuerza. En consecuencia, las ideas programáticas viabilizan un contexto ideacional en el cual se enmarca la creación, deliberación y antagonismo de las políticas públicas. En otras palabras, la misma construcción de la red depende de la existencia de este contexto ideacional, caso contrario solamente se analizaría la red de políticas a partir de cómo fue constituida -enfoque dialéctico-, mas no el porqué de su constitución, enfoque ideacional (Kisby 2007, 17).

El enfoque ideacional permite la compaginación del modelo dialéctico a partir del rol que juegan las ideas programáticas en el funcionamiento de la red de políticas, por ende, se expande el marco de análisis hacia las ideas-fuerza en las interacciones entre actores. Como resultado, el materialismo implícito en el enfoque dialéctico al simplemente centrarse en la agencia, estructura, contexto y resultado de la red es atemperado a través de la inclusión de la categoría contexto ideacional. Además, las comunidades epistémicas, entendidas como articulaciones de actores con expertise técnica o política sobre un área determinada de políticas, juegan un rol preponderante en la difusión y posicionamiento de creencias programáticas que determinan un resultado específico de política pública (Haas 1997, 36).

Por consiguiente, el enfoque ideacional permite incorporar a las ideas programáticas como un eje transversal en el análisis dialéctico de las redes de política. En otras palabras, se puede contrastar la influencia de las ideas en relación a los actores, contexto político y económico, estructura de la red y sus resultados. Cabe resaltar que estos interrelacionamientos, además de ser de doble vía, viabilizan el reconocimiento y canalización del conflicto en el proceso de disputa por la legitimación de las ideas programáticas en la red de políticas (Kisby 2007, 44).

En la misma tónica, el modelo ideacional complementa al enfoque dialéctico porque la confluencia de ideas en el contexto ideacional garantiza que exista un permanente dinamismo entre las ideas que entran y sales de la red; así como entre las ideas programáticas hegemónicas y contra-hegemónicas. Ergo, el carácter multidimensional de la red depende del flujo y características de las ideas que interactúan dentro de sus fronteras (Ibíd., 66).

En conclusión, la compaginación y confluencia entre el enfoque dialéctico e ideacional viabiliza un análisis integral de las redes de políticas al considerar tanto los factores materiales de interacción como los elementos ideacionales. Por lo tanto, la presente investigación utilizará como marco teórico para probar su hipótesis el modelo ideacional que refleja la mencionada incorporación analítica, ideas programáticas, al enfoque de Marsh y Smith. Por ende, el diseño de política pública para el cambio de la matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017, se asentarán en un análisis de redes integral y multidimensional que toma en consideración tanto los factores materiales como inmateriales en el proceso de políticas.

### **1.5. Policy and politics**

En esta sección se procederá realizar una conceptualización del *policy* y el *politics*, así como una diferenciación analítica entre estos dos conceptos con el fin de clarificar la contradicción presente en el diseño de políticas para el cambio de matriz productiva en la administración del Ex Presidente Rafael Correa Delgado.

El presente trabajo académico tiene como hipótesis la existencia de una contradicción entre el *policy* –formulación de objetivos y selección de instrumentos- y el *politics* –relaciones de poder- en el diseño de las políticas para la transformación del modelo de desarrollo en el Ecuador en el periodo de tiempo en mención. En tal virtud, para fines investigativos se ha procedido a realizar una diferenciación entre los conceptos de *policy* y *politics*, a pesar de concebir a las políticas públicas como un proceso multidimensional que engloba elementos técnicos, políticos, económicos y sociales.

Por lo tanto, *policy* hace referencia a los mecanismos, procedimientos y demás elementos involucrados en la formulación de objetivos y selección de instrumentos. Por el contrario, *politics* es asumido como las relaciones de poder entre actores en términos de ciencia política y la retórica utilizada para legitimarlas. En tal sentido, esta diferenciación radica en que el diseño e implementación de una política, así esta sea aprobada y legalizada en términos institucionales, no significa que sea legitimada o aceptada por los actores relevantes de las redes de política (Kisby 2007, 29). Por ejemplo, en el caso del cambio de la matriz productiva en el Ecuador existieron objetivos y metas definidas tanto a nivel nacional como sectorial, marcos legales, agencias

gubernamentales, propuestas técnicas, planes de desarrollo, planes sectoriales, entre otros elementos. Sin embargo, los mismos fueron transversalizados por la estructura de poder tanto al interior como al exterior del gobierno que atemperaron y/o produjeron contradicciones entre las políticas y la política.

Igualmente, el *politics* caracterizado por su dinámica heurística, es decir los actores en lógicas de poder interpretan la realidad, lo cual impacta en las estructuras organizacionales de las redes de política a través de su interacción, discursos, acciones, y posicionamientos ante la opinión pública (Ibíd., 45). En consecuencia, es esencial establecer fronteras entre los escenarios del *policy* y del *politics* en el diseño de políticas para la transformación del modelo de desarrollo en el país. Esto con la finalidad de contrastar e identificar la coherencia y consistencia entre los fundamentos técnicos y argumentativos en el diseño de la política y su legitimación por parte de los principales actores con poder decisonal.

Las relaciones de poder y la retórica que la acompaña no deben ser concebidos como simples discursos demagógicos estandarizados en el juego político. Esta es una simplificación de los verdaderos efectos del *politics* en el diseño e implementación de políticas públicas, dado que la identificación de sus implicaciones requiere del análisis de las instituciones formales, pero, sobre todo, de aquellas informales (Nakamura 1980, 18).

Por ende, la formulación de objetivos y selección de instrumentos de una política pública concreta no se materializa en piedra al momento de diseño de la misma y, mucho menos, en la etapa correspondiente a su implementación. Son los elementos de poder los que finalmente plasman en la realidad social la viabilidad o no de una política, en este caso referente a la transformación del Ecuador de un país rentista hacia una economía del conocimiento. Igualmente, el rastreo y análisis de las ideas programáticas tanto en el *policy* como en el *politics* permite entender los sistemas de creencia e ideas-fuerza que inspiraron a los diferentes actores involucrados en el proceso de diseño. Así como las razones de sus variaciones, contradicciones o coherencia en las diferentes arenas y redes de políticas (Kisby 2007, 41).

Por otro lado, las políticas públicas son acciones políticas debido a que influyen directamente los niveles de legitimidad de las autoridades gubernamentales y actores no estatales. Ergo, el proceso de políticas tiene una connotación directa con la consecución, conservación, y acrecentamiento del poder político en sociedades democráticas como no democráticas Lippmann, *Essays in the Public Philosophy*, 14.. La formulación de objetivos de políticas, su selección de instrumentos y las diferentes alternativas de implementación no son etapas neutras y objetivas correspondientes a la construcción de una política pública, estos son inherentemente elementos de politización y legitimación sujetos a las dinámicas de las relaciones de poder.

En tal virtud, el carácter político de las políticas públicas descansa en las actividades del proceso de políticas como: la construcción del problema, la formulación de objetivos y selección de instrumentos, su implementación, y posicionamiento de una alternativa de política antes que en sus lineamientos concretos para resolver una problemática pública (Zittoun 2013, 15). Por lo tanto, las políticas públicas en pos de diferenciarse conceptualmente, para fines investigativos, de la política se concibe como prácticas que permiten a los actores plantearse metas y herramientas para solucionar problemáticas de la vida pública, aunque claramente los objetivos escogidos, el problema a resolver, y los instrumentos seleccionados tienen un trasfondo político (Ibíd., 17).

En cuanto a la acción política esta debe ser entendida como las relaciones de poder que permite la armonización entre orden y desorden-pluralidad en una colectividad determinada Balandier, *Antropología política*, 72.. Por consiguiente, la simbiosis entre los conceptos de *policy* y *politics* se sustenta en cómo las políticas públicas coadyuvan a administrar el orden y la pluralidad en una sociedad, y cómo la política con esta dialéctica determina el proceso de políticas públicas.

En tal sentido, el proceso de diseño de políticas debe ser concebido como una actividad política porque este se configura como un espacio de toma de decisiones en el cual los parámetros ‘técnicos’ se orientan según la armonía o preponderancia de la dialéctica política orden versus desorden-pluralidad. Por ejemplo, la construcción de un problema público descansa en el grado de su politización por parte de los actores interesados antes que en su rigurosidad ‘técnica’. En otras palabras, la existencia de un *public issue* radica en las implicaciones negativas de una

fenómenos o acción social que afecta directa o indirectamente a un grupo de actores que tenían un rol pasivo en el tratamiento de asuntos públicos (Dewey 1998, 12).

Por ende, la interacción de los actores involucrados, una vez que una determinada acción o fenómeno afecta sus intereses, es fundamental para la construcción de un asunto público. Sin embargo, esta es una condición necesaria, pero no suficiente, para dicho propósito dado que la intervención de la autoridad pública a través de sus diferentes mecanismos e instrumentos configura la diferenciación entre lo público y lo privado (Ibíd., 14). En la misma lógica, autores como Zittoun (2013, 56) y Easton (1981, 34) enfatizan la importancia del proceso y las interacciones como elementos esenciales para construir la problemática pública mediante la emanación de una demanda colectiva canalizada a través de las instituciones públicas como resultado de un juego de poder dinámico.

Es decir, un fenómeno social que afecte a una colectividad no solo tiene que generar consecuencias negativas para un determinado grupo de actores con el fin de que estos se activen y canalicen una demanda colectiva hacia la acción pública. Sino que este proceso se caracteriza por enmarcarse en mecanismos de definición, conocimiento y legitimación del problema o demanda. Solo cuando estos son concebidos como fenómenos que puede ser tratables o solucionables a través de la intervención de Estado son considerados problemas de interés público (Jones 1970, 56).

Por consiguiente, el diseño e implementación de una política pública, aunque esta última se caracterice por poseer una sofisticación científica tanto de los desafíos a ser abordados como de los instrumentos para solucionarlos, se sustenta en una pugna de poderes relativos. Esto hace referencia a la existencia de actores que van a impulsar el posicionamiento de un problema público y una manera específica de solucionarlo, y otros grupos que van a obstruir dicho proceso (Olsen y McCormick 2018, 66). Esta lógica demuestra el carácter político de una política pública enmarcada en la dialéctica orden versus desorden de una sociedad determinada.

Generalmente, la construcción de un problema público es identificada más claramente con la visión política en el diseño de política públicas dadas las confrontaciones y pugnas entre diversos

actores que este proceso conlleva. En contraposición, la formulación de soluciones de políticas es posicionada como una etapa neutral y objetiva apartada del *politics*. Sin embargo, la formulación de alternativas de políticas implica un proceso de definición y legitimación de los objetivos e instrumentos a utilizar dado que, al igual que los problemas públicos, depende de las dinámicas de poder y en el equilibrio entre orden y desorden de una sociedad (Jones 1970, 23).

Por lo tanto, la formulación de políticas se enmarca en un complejo proceso de toma de decisiones e interacciones que no dependen de actores individuales o aislados por más poderoso que estos sean. Sino en estructuras de conflicto y negociación entre los diversos actores involucrados en un asunto de política en los cuales la técnica, la neutralidad y objetividad son herramientas para hacer prevalecer sus intereses y visiones Zittoun (2013, 71).

Las soluciones de políticas no es el resultado de una lógica racional-economicista en la cual a partir de un diagnóstico técnico y objetivo se seleccionan las alternativas en términos de maximización de beneficios. Por el contrario, la formulación de política no se engloba en una racionalidad mecánica, sino en la definición de valores, intereses, idiosincrasia, y poder que son cuestionados y reestructurados en el proceso de diseño e implementación de una política (Wiesner 1997, 38). Ergo, la interpretación e implementación de estas definiciones en la formulación de políticas son realizadas por la interacción de los diferentes actores, pero también son el resultado de procesos históricos, *path dependence*, que están arraigados profundamente en la historia de una sociedad. Por ejemplo, la vigencia o legitimidad de ciertos objetivos e instrumentos de política dependen en cómo estos son concebidos por los ciudadanos, antes que en su capacidad 'técnica' para resolver un problema público; este es el caso del impuesto al valor agregado o el impuesto a la renta (Forester 1993, 43).

Igualmente, el diseño de políticas posee un carácter político porque en la definición de objetivos y selección de instrumentos los actores asocian la implementación eficaz de estos con la configuración de escenarios futuros ideales de la realidad social. En consecuencia, la prospección de escenarios futuros, por más científicidad empleada, tiene una connotación idealista que depende necesariamente de los intereses, valores, prioridades y cultura de los actores involucrados. Por lo tanto, la idealización en la formulación de políticas viabiliza la generación

de grupos de beneficiarios que son posicionados como actores relevantes que legitiman la acción pública (Zittoun 2013, 112).

Los problemas de política y los actores que impulsan su posicionamiento en la agenda pública existen independientemente de la configuración de alternativas de solución, sin embargo, la formulación de alternativas depende de la existencia de problemas públicos. Pero, esta precondition no necesariamente está ligada a un problema en específico, sino que el diseño de políticas, sus objetivos e instrumentos poseen un bagaje histórico que se derivan de problemas públicos ya debatidos y que estructuran relaciones de poder hegemónicas (March y Olsen 2006, 111).

Tanto la formulación de objetivos como la selección de instrumentos dependen del carácter político en el que un área de políticas ha sido construida por los actores que en ella interactúan alrededor de relaciones de cooperación y conflicto (Zittoun 2013, 114). Por ejemplo, el impuesto a la renta como instrumento de política puede ser concebido como una herramienta en pos de alcanzar la justicia fiscal o como un elemento de fomento económico para atraer inversiones e incrementar la productividad. Ergo, en la formulación de políticas es de suma importancia reconocer la motivación política que da origen y legitima una determinada selección de instrumentos.

Por consiguiente, la coherencia y consistencia entre la formulación de objetivos y la selección de instrumentos no responde necesariamente a la capacidad de estos últimos para solventar de manera científica los problemas públicos. Sino que la verdadera coherencia o contradicción en esta relación se sustenta en la existencia de una lógica integral entre el diseño de política y las motivaciones políticas de los actores que las impulsan. Es decir, el análisis de los objetivos e instrumentos viabiliza el entendimiento de las ideologías prevalecientes, prejuicios, sistema de valores, y demás elementos epistemológicos y axiológicos en una estructura de poder dada (Hall 1993, 25).

En la misma tónica, la formulación de políticas es influenciada directamente por la situación contextual tanto en términos económicos, políticos, sociales y naturales en los cuales una

problemática pública emerge. Es totalmente diferente la utilización de un instrumento fiscal para reducir la deuda pública en épocas de recesión económica que en periodos de bonanza.

Igualmente, el nivel de organización y poder de veto de movimiento sociales o grupos de la sociedad civil van a determinar la orientación de un instrumento de política como la legislación ambiental, social o petrolera (Zittoun 2013, 124). En tal virtud, son las relaciones de poder y la capacidad del sistema político para canalizar, orientar y redefinir los objetivos, instrumentos y problemas de política pública los que dan sentido y consistencia al proceso de diseño e implementación.

El proceso de formulación de políticas se encuentra directamente relacionado con la dialéctica orden versus desorden dado que en la configuración del problema las relaciones de poder pueden ser cuestionadas o legitimadas. Pero, este desorden político debe ser atemperado por la coherencia entre los objetivos y la selección de instrumentos, si este proceso responde a los cambios en las relaciones de poder mencionadas (Lindblom 1991, 45). Por lo tanto, el diseño de políticas como posibles alternativas a problemáticas públicas se centra en la capacidad de las coaliciones y redes para posicionar como la principal alternativa entre otras existentes.

La implementación de los objetivos e instrumentos de política responden a la capacidad de realizar acuerdos, concesiones y equilibrios de poder en el marco de las interacciones entre los actores interesados. Además, el nivel de propagación de una política se encuentra directamente relacionada con su legitimidad dado que para que esta sea efectiva su propagación y aceptación no debe de depender únicamente de los actores originarios que la introdujeron en el debate público, sino sumar adherentes de la ciudadanía en general (Ibíd., 56).

En síntesis, el posicionamiento de ciertos objetivos e instrumentos para abordar un problema de políticas solamente posee un carácter científico cuando han sido encumbrados por las redes y coaliciones que se identifican con esta alternativa. Es decir, son las relaciones de poder entre actores en un sistema político y social las que permiten la ‘viabilidad’ técnica de una política pública (Latour 2005, 24).



Cada proceso de formulación de políticas establece líneas de acción o decisiones que son orientadas por las relaciones de poder existentes. Pero, otro factor determinante que condiciona la formulación de objetivos y selección de instrumentos recae en la intención de la pluralidad de actores en apropiarse y liderar el proceso de formulación e implementación de políticas. Esto tiene como resultado que los procesos supuestamente técnicos de toma de decisiones de política pública se encuentren ineludiblemente permeados por la dinámica de conservar o modificar el statu quo de poder existentes (Ibíd., 61).

Por consiguiente, el diseño de políticas legitima la visión de un asunto público y sus alternativas de solución desde una posición parcializada, no objetiva e imbuida en intereses antagónicos. En este contexto, la retórica de los diversos actores juega un rol analítico fundamental porque permite identificar los mecanismos de legitimación de visiones políticas que subyacen en explicaciones técnicas, científicas y economicistas de la realidad social (Zittoun 2013, 124). Por ejemplo, el diseño de una política económica no responde exclusivamente a instrumentos econométricos de política fiscal, sino que se inspira fundacionalmente en la economía política. Es decir, los instrumentos econométricos tienen una utilidad práctica en función de cómo las relaciones de poder -políticas- configuran un asunto público, sus posibles beneficiarios y perjudicados, quien se apropió de la decisión, y el grado de legitimidad de dicha política.

En conclusión, tanto *policy* como *politics* son categorías analíticas interdependientes, sin embargo, para fines de la presente investigación se ha procedido a diferenciarlas para delimitar el estudio de las posibles contradicciones en el diseño de políticas para el cambio de la matriz productiva en el Ecuador. La importancia de lo expuesto en líneas precedentes radica en que este procedimiento metodológico y de categorización conceptual permitirá desenredar los conflictos de poder e incongruencias entre la objetividad ‘técnica’ del proceso de cambio de modelo desarrollo y la acción política, *real politik*, de los mismos actores que la impulsaron.

## **1.6. Metodología**

La presente investigación utilizará la metodología correspondiente al enfoque de redes de política para la recolección de datos, procesamiento y organización de la información, y análisis de los mismos. En ese sentido, los factores sociopolíticos existentes en las políticas públicas para el

cambio de la matriz productiva en el Ecuador, 2007-2017, entendiendo a estos como las dinámicas de interacción entre los diferentes actores permitirá identificar las causas de la contradicción entre los objetivos y la selección de instrumentos de la política en mención (*policy*) en el marco de las relaciones de poder imperantes (*politics*). En otras palabras, a través de esta metodología el análisis de las redes de política se sustentará en el rastreo de asociaciones/relaciones entre actores debido a que estas últimas se configuran como elementos causales y explicativos de una problemática pública (Latour 2005, 19).

El rastreo de asociaciones determina un tipo de relación social en la interacción entre actores, lo cual tiene una influencia directa en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. En el marco de la sociología de la organizaciones o teoría actor-red el objeto de estudio a ser investigado es dinámico dado el carácter inherentemente relacional de los actores. Por consiguiente, la identificación de los actores no se circunscribe únicamente a estos como simples informantes, sino, sobre todo, como entes que construyen la realidad social (Ibíd., 26-27)

Por lo tanto, la metodología del enfoque de redes se centra en el rastreo de las asociaciones de actores humanos y no humanos debido a su agencia, tanto individual como colectiva, para influir en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas. En términos metodológicos, la importancia de un actor está determinado en relación a que su agencia sea reconocida por los demás actores, bien sea en condiciones de antagonismo o cooperación (Latour 2005, 32-33).

En concreto para el presente caso de estudio el primer paso metodológico será la recolección de datos, información e ideas programáticas a partir de las relaciones existentes entre los principales actores que estuvieron involucrados en el proceso de diseño de las políticas públicas para el cambio de la matriz productiva comprendida en el periodo 2007-2017. La misma que se llevará a cabo analizando el rol y la interacción de los actores en el diseño de los principales documentos, acciones, y proyectos realizados para el cambio de modelo de desarrollo. Por ejemplo, el rastreo de las asociaciones se realizará en la Agenda por la Transformación Productiva 2010-2013, la Estrategia Nacional por el Cambio de la Matriz Productiva 2013-2017, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2013 y su versión 2013-2017, políticas públicas sectoriales e intersectoriales, entre otros.

A través de este barrido de información se podrá determinar cómo los diferentes actores se referencian mutuamente, su poder relativo, su capacidad de influencia en la toma de decisiones de política, y sus coaliciones. Ergo, se podrán identificar las primeras configuraciones de redes antes del diseño de la política (contexto), en relación a su estructura agencia, y después de la emanación de la misma. Por ejemplo, a través de esta metodología se podrá determinar el verdadero rol de actores como SENPLADES, MIPRO, Vicepresidencia de la República, Rafael Correa, Consejo Sectorial de la Producción, academia, sector privado, capital internacional, entre otros en la contradicción existente entre el *policy* -formulación de objetivos y selección de instrumentos- y el *politics* -retórica relaciones de poder- en el diseño de esta política.

Además, el rastreo de actores será realizado en fuentes bibliográficas secundarias correspondientes. En segundo lugar, se procesará la información obtenida a través de un análisis cuantitativo mediante la configuración de una propuesta matricial que utilice estadística y matemática algebraica. Esto último se materializará a través de la implementación del *software* Gephi, el cual permitirá visualizar gráficamente las diferentes redes configuradas en el marco de la política pública por el cambio de la matriz productiva.

Igualmente, las redes producidas por *Gephi* proporcionarán parámetros para entender el funcionamiento e interacción de los actores en una determinada red de políticas. Por ejemplo, el nivel de centralidad de la red que hace referencia a los actores -nodos- que se encuentran fuertemente conectados y permite identificar aquellos que se encuentran en posiciones periféricas. O, simplemente, a través de la centralidad se puede conocer la ubicación de cualquier actor en relación a la estructura de la red -cercanía, proximidad, y mediación-. En la misma lógica, para conocer el nivel de integración de la red se utilizará como unidades de medida la cohesión y densidad de la misma como un todo o por medio de sus componentes. Tal es así que a través de la cohesión se pueden obtener patrones referentes a el número de organizaciones ligadas, su grado de exclusividad, y la posición de las organizaciones en relación al conjunto (Sanz 2003, 25-26). En tercer lugar, la validación y contrastación de la información obtenida a través del método cuantitativo -*Gephi*- se la realizará mediante la utilización de método cualitativos. Esta estrategia metodología mixta será empleada en pos de compaginar los datos con el marco teórico -modelo ideacional- y la realidad social del problema de investigación.

Finalmente, los resultados obtenidos mediante la implementación de los métodos cuantitativos y cualitativos serán analizados mediante las categorías teóricas del enfoque ideacional de redes como son: (i) Contexto y redes, (ii) Redes y estructura, (iii) Redes y resultados de política, e (iv) ideas programáticas. Ergo, esta metodología en términos integrales permitirá testear la validez de la hipótesis del presente trabajo de investigación.

## Capítulo 2

### Contexto

#### 2.1 Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el contexto histórico de las redes de políticas relacionadas al modelo de desarrollo ecuatoriano a partir del estudio de tres periodos históricos: (i) Modernización agroexportadora 1948-1964, (ii) ISI Cepalino 1964-1979, y (iii) Reprimarización de la economía 1980-2006. Esto permitirá conocer los avances, retrocesos, continuidades, y diferencias en las redes de políticas en torno a los diversos procesos de economía política ligados al cambio de modelo de acumulación originario primario-exportador, o en su defecto, las características de su prolongación en el tiempo.

En cada uno de estos espacios de análisis temporal se estudiarán brevemente sus antecedentes históricos y coyunturales en términos políticos y económicos, seguido de un análisis de las principales ideas programáticas que permitieron la articulación de los principales actores en relación a la noción de transformación productiva. Igualmente, cabe resaltar que el análisis de las ideas programáticas en cada periodo histórico también incluye la evolución de las mismas en el devenir de los años, especialmente en relación a su influencia programática al momento de pasar de un determinado periodo histórico a otro diferente.

En tercer lugar, se analiza la estructuración de la red de políticas en cada periodo histórico según las ideas-fuerza hegemónicas y la articulación, interacción y relacionamiento de los diferentes actores en torno al modelo de desarrollo ecuatoriano. Cada red de políticas correspondiente a cada uno de los periodos históricos mencionados se reflejará en un gráfico utilizando el software *Gephi*. Finalmente, se establecen las conclusiones principales de este capítulo.

#### 2.2 Antecedentes históricos generales

La transformación del modelo de desarrollo en el Ecuador caracterizado históricamente por su raíz primario-exportadora ha sido un objetivo transversal en la retórica política, la lucha por el poder, en la construcción de planes de gobierno y desarrollo; así como en el diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, procesos políticos que causaron cambios en

las estructuras institucionales, económicas, sociales y políticas del país desde su independencia, 1830, como fueron el Garcianismo, la Revolución Liberal, y la Revolución Juliana; no diseñaron ni implementaron políticas públicas de manera consistente y estructurada para cambiar el modelo productivo.

En tal virtud, el diseño de políticas medianamente estructuradas para el cambio de la matriz productiva tiene su génesis en la década de 1950s, específicamente en el gobierno de Galo Plazo Lasso quien comenzó un proceso de modernización económica en el contexto del boom bananero. Seguido del proceso tardío de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en la década de 1970s liderado por la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara, así como la modernización del modelo agro-exportador desde el retorno a la democracia en 1979 hasta el 2006. Estas 3 etapas históricas representan el contexto del diseño de políticas para transformar el modelo productivo rentista en el Ecuador.

Sin embargo, antes de 1950s no existen registros de un proyecto político que defina un sistema económico coherente y, mucho menos, la construcción de un modelo de desarrollo que trascienda los límites del extractivismo. En otras palabras, desde el proceso independentista el sistema económico ecuatoriano y su modelo de acumulación mantuvieron la misma lógica extractivista colonial representada en la Sierra por la hacienda y en la Costa por el modelo agro-exportador. El primero se caracterizó por sus relaciones pre-capitalistas, semi-feudales y de vasallaje centradas en el limitado mercado interno. Y el segundo por su enfoque en el mercado internacional a través de la exportación de cacao, lo cual promovió el establecimiento de relaciones capitalistas, aunque todavía precarias. Cabe resaltar que tanto la hacienda como el modelo agro-exportador se caracterizaban por la acumulación inequitativa de la tierra. Por ejemplo, el 71,1% de las propiedades menores a 5 hectáreas poseían el 7,2% de la tierra cultivable, empero el 2% de las propiedades con más de 100 hectáreas concentraban el 79% de las mismas (Acosta 2001, 44).

Los terratenientes serranos institucionalizaron su modelo de acumulación mediante el concertaje a través del sistema hacendatario. El mismo se sustentaba en mano de obra, casi esclava, de indígenas y campesinos a cambio de un minúsculo pedazo de tierra perteneciente a la hacienda.

Este régimen económico tiene sus orígenes en la cédula real de 1601. En contraposición, en la Costa ecuatoriana se establecieron grandes latifundios pertenecientes a pocas familias como: los Aspiazu, Seminario, Puga, Burgos, Morla, Parodi, Rosales, entre otros (Ibíd., 55). Ergo, en el litoral ecuatoriano comienza la proletarización de los indígenas y campesinos gracias a su mano de obra barata como resultado de la inserción en el mercado mundial de esta región a través de las exportaciones de cacao, mismas que producen migraciones masivas desde la serranía.

La vigencia del modelo de acumulación heredado de la colonia española generó contradicciones, disputas y antagonismos entre las elites serranas y las elites agro-exportadoras costeñas en la naciente República. Claramente la disputa económica se centró en los intereses comerciales de la Costa -exportaciones/ importaciones- y el proteccionismo hacendatario de la Sierra. Por lo tanto, el Ecuador nació como país soberano con un modelo de acumulación originario colonial, excluyente, extractivista, y contradictorio. Este modelo de acumulación, en los primeros años de la República, no pudo consolidar un proyecto político con un sistema económico medianamente coherente dada la fragilidad del Estado, la carente unidad territorial, y la fragmentación del poder en cacicazgos regionales.

El primer proyecto político que configuró la unidad sociopolítica, territorial y de autoridad en el Ecuador fue el Garcianismo en 1860. La Iglesia católica, los terratenientes serranos con su sistema hacendatario, y las facciones conservadoras establecieron una alianza hegemónica (Acosta 2001, 78). Pero, este proyecto político solamente viabilizó las primeras raíces de un Estado autoritario sobre la base de un poder estamental -hacienda- sin trastocar el modelo de acumulación original.

Por otro lado, con la Revolución liberal liderada por Eloy Alfaro en 1895 se erigió una nueva alianza hegemónica conformada por los agro-exportadores costeños, comerciantes anclados en las importaciones, y el capital financiero local con el apareamiento de los primeros bancos. El poder político de las facciones conservadoras y de la Iglesia Católica fueron los grandes damnificados de la Revolución del ‘Viejo Luchador’ a través de la formulación de la ‘Ley de Manos Muertas’ que inició la secularización y el laicismo.

Después de la traición y asesinato perpetrado contra Alfaro en 1912 se consolidó la hegemonía política, pero también económica del modelo agro-exportador, comercial y bancario -oligarquía agro-financiera y comercial- en detrimento del gamonalismo hacendatario serrano. Este último pactó con la nueva alianza hegemónica para resguardar sus intereses económicos, empero su influencia política se redujo notablemente. Igualmente, su influencia económica se vio subordinada ante la consolidación del modelo de acumulación agro-exportador que fue el canal de inserción del Ecuador en el mercado mundial y en la división internacional del trabajo (Acosta 2001, 122). Es decir, Ecuador se insertó en el capitalismo mundial con un modelo de producción primario-extractivista mediante la exportación de recursos naturales hacia los países industrializados y la importación de bienes industriales con alto valor agregado.

Por ejemplo, entre 1890 y 1899 el número de quintales de cacao producidos pasó de 372.433 a 578.626. Hasta 1920 el peso de las exportaciones de cacao en relación al total de la oferta exportable ecuatoriana fue del 70,3%. Igualmente, entre 1903 y 1913 el país ocupó el primer puesto como productor cacaotero con 16,2% de la producción mundial. Además, en el periodo de auge de la exportación cacaotera, 1890-1915, el 74,4% de la producción se encontraba concentrado en 24 firmas. Esto demuestra una minúscula variación en relación a la concentración de la producción agro-exportadora en comparación al año 1846, en el cual el 77,7% de la producción exportable se concentraba en 8 firmas nacionales (CEPAL 1992, 25).

Como consecuencia el modelo agro-exportador se configuraron economías regionales de enclave con casi inexistentes relacionamientos o desdoblamientos productivos hacia atrás o hacia adelante que viabilicen el desarrollo de nuevas áreas productivas. Por el contrario, se consolidó un modelo de acumulación agrario-exportador casi monopólico que se expandió a través de los mismos propietarios hacia actividades comerciales -importaciones- y financieras -Banco Comercial y Agrícola- mediante el control del Estado patrocinado por una política económica librecambista. A la par de este auge comercial con las características propias de un país de la periferia sobrevivieron las formas de acumulación pre-capitalistas y casi feudales de los terratenientes serranos.



En síntesis, a pesar del control de la propiedad y la renta en pocas manos que caracterizaba a la hegemonía política y económica agro-exportadora dichas elites fueron incapaces de generar un proyecto nacional de industrialización que viabilice la superación del modelo de desarrollo extractivista a partir del capital acumulado. Esto se debió no solo a la obtusa visión de las elites dominantes en cuanto a la construcción de un proyecto nacional. Sino también a la falta de incentivos para innovar, invertir y arriesgar capital en otras áreas productivas para aumentar su plusvalía como lo hicieron las burguesías nacionales en los países centrales. Esto fue la consecuencia de las ventajas comparativas -recursos naturales, tierra fértil, ubicación geográfica-, la vigencia de abundante mano de obra barata, y la apropiación de tierras por parte de las elites para aumentar su producción sin mejorar su productividad a través de la inversión de capital en tecnología e innovación. Así como los altos precios internacionales del cacao, un factor eminentemente coyuntural y sin control por parte de los países productores (Acosta 2001, 134).

Por consiguiente, el rentismo agro-exportador impidió la formación de un mercado interno, profundizó los bajos salarios como condición de posibilidad para su expansión productiva, y hegemonizó ganancias diferenciales que configuraron una inequidad estructural. Además, el modelo primario-exportador se caracterizó por generar una acumulación de capital que en vez de ser empleada para transformar el aparato productivo fue canalizada hacia la importación de bienes suntuarios por parte de las elites y la fuga de capitales. Tampoco se redistribuyó el ingreso, ni las arcas fiscales aumentaron. Por ejemplo, entre 1908 y 1914 en pleno auge cacaotero Ecuador alcanzó un crecimiento de 2,5% del PIB per cápita, cifra mucho mayor que el promedio latinoamericano en este periodo de tiempo, pero sus consecuencias fueron nulas con respecto a la diversificación del aparato productivo nacional (Ibíd., 136).

En 1914 el modelo agro-exportador sustentado en el cacao comenzó su declive debido al deterioro de los términos de intercambio en el mercado internacional. Tal es así que la exportación de este bien primario pasó de representar el 77% del total de exportaciones en 1914 a solo el 40% en 1918 (Acosta 2001, 141). En consecuencia, la hegemonía política del régimen plutocrático fue amenazada por la ‘Revolución Juliana’, 1925, proceso liderado por la oficialidad joven del ejército ecuatoriano en pos de limitar el poder político, económico y social de la oligarquía agro-exportadora comercial y financiera.

Esta intervención militar empoderó el rol del Estado frente al dominio de las elites plutocráticas a partir de una modernización institucional del sistema financiero público nacional. A través de la misión internacional Kemmerer el Presidente de facto impuesto por los militares, Isidro Ayora, creó instituciones como: Banco Central, Superintendencia de Bancos, Contraloría General del Estado, Caja de Pensiones, Dirección General de Aduanas, Dirección General de Tesoro, Dirección General de Ingresos, Dirección General de Presupuesto, Dirección General de Obras Públicas, entre otros (Acosta 155, 2001). Estas nuevas instituciones ordenaron, por primera vez, las finanzas públicas ecuatorianas.

La influencia más notable de la Revolución Juliana no fue el cuestionamiento del modelo de producción primario-exportador en compaginación con el gamonalismo serrano, los cuales se mantuvieron inalterables. Sino el debilitamiento del poder político de las elites agro-exportadores gracias a una alianza con los conservadores terratenientes que se tradujo en las instituciones creadas por la misión Kemmerer. El principal efecto de estas últimas fue, sin lugar a dudas, el monopolio de la emisión monetaria por parte del Estado en detrimento del sector bancario privado, controlado por el sector agro-exportador, que hasta ese momento controlaba la circulación de moneda y era el principal acreedor del Estado ecuatoriano (Banco Comercial y Agrícola).

Desde 1931, fecha en que sale del poder Isidro Ayora y junto a él el programa reformista de la Revolución Juliana, inicia un periodo de cerca de 17 años de inestabilidad política y crisis económicas por la caída sistemática de los precios del cacao en el mercado mundial. En este periodo de tiempo se sucedieron 17 Presidentes de la República entre aquellos que fueron electos democráticamente, interinazgos, golpes de estado, sucesiones, jefes civiles, entre otros. Por ende, ante la caótica situación política, económica y social no se configuraron proyectos políticos que cuestionaran e impulsaran un nuevo modelo de acumulación. Hasta que, en 1948 con la elección de Galo Plazo Lasso, en el contexto del boom bananero, inicia el primer periodo histórico en el cual se establecen una serie de políticas en relación al modelo de producción ecuatoriano, proceso que será analizado en el siguiente apartado.

Finalmente, los antecedentes históricos desde la fundación de la República hasta 1948 en relación al diseño de políticas públicas para el cambio de modelo de desarrollo rentista son casi inexistentes. Esto debido a que en los primeros años del país como un Estado soberano la debilidad de la autoridad pública, la fragmentación territorial, y el gran poder económico de los grupos agro-exportadores y terratenientes hacendarios imposibilitaron la construcción de un proyecto nacional.

En contraposición, la preeminencia económica de las elites agro-financieras y comerciales profundizaron el modelo extractivista heredado de la colonia en conjunción con la supervivencia del gamonalismo serrano. Solamente existieron intentos autoritarios por fortalecer el rol del Estado en el sistema económico nacional, sin configurar proyectos coherentes de transformación productiva como fueron: el Garcianismo, el Alfarismo y la Revolución Juliana.

## **2.3 Periodo de Modernización Agroexportadora 1948-1964**

### **2.3.1 Breve revisión histórica**

El proyecto político de modernización económica, 1948-1964, iniciado por el Presidente Constitucional Galo Plaza Lasso (1948-1954), continuado por José María Velasco Ibarra (1952-56/ 1960-61) y por la administración de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) fue el primer programa económico, social e institucional deliberadamente diseñado e implementado para transformar el modelo productivo ecuatoriano en clave de modernización. Después de 17 años de profunda inestabilidad política y creciente deterioro en los términos de intercambio en el mercado internacional, el modelo agro-exportador cacaotero en conjunción con el gamonalismo terrateniente serrano alcanzaron su límite. En este contexto, asume la Presidencia de la República Galo Plazo Lasso quien inició y sentó las bases del proceso de modernización económica del aparato productivo ecuatoriano.

Para tal empresa, en este periodo histórico se utilizó como punta de lanza del proceso de modernización económica a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), institución creada en 1954 por el gobierno de José María Velasco Ibarra. Esta creación materializó la idea-fuerza relacionada a la existencia de un Estado planificador que a

través de políticas estratégicas construya las bases del desarrollo socioeconómico (Moncayo 2017, 106).

Igualmente, JUNAPLA consolidó la concepción del desarrollo como un proceso sustentado esencialmente en la técnica, esta última permitiría la preponderancia de la tecnocracia por sobre la balcanización política, los intereses oligárquicos, y el populismo en pos de la modernización del Estado ecuatoriano en términos económicos y sociales (Ibíd., 104). Ergo, la institucionalización del proceso de modernización productiva a través de la planificación estatal fue posicionada como un elemento clave no solo para la modernización económica, sino también para el afianzamiento de la democracia liberal.

La Junta Nacional de Planificación fue constituida como una respuesta ante el fracaso de la espontaneidad de los agentes productivos como el ‘principal’ mecanismo para alcanzar el crecimiento económico y aumentar la productividad. Estrategia fallida implementada a través del librecambismo agro-exportador cacaotero y las haciendas terratenientes. Esta institución promovió la racionalización de la toma de decisiones estatales relacionadas específicamente a la focalización y priorización del gasto e inversiones públicas en favor del desarrollo. En consecuencia, las competencias de esta institución se centraron en el análisis y diagnóstico de la situación económica y social del país, la elaboración de planes de desarrollo económico y la coordinación estatal para su implementación. Además, la evaluación de programas de desarrollo a través del análisis entre los objetivos y la política fiscal necesaria para su cumplimiento (Moncayo 2017, 117).

Cabe resaltar que el proceso de modernización económica no solo respondió a los factores internos mencionados en párrafos precedentes, sino también a factores externos, específicamente a razones geopolíticas enmarcadas en el contexto de la Guerra Fría. La Alianza para el Progreso fue precisamente el instrumento de política exterior empleado por la administración Kennedy para frenar, disuadir y revertir el avance de la influencia soviética, en forma de guerrillas, en América Latina (Acosta 2001, 54). Este proyecto geopolítico tenía como eje central mejorar la calidad de vida de los ciudadanos latinoamericanos a través de la cooperación financiera y

técnica para el desarrollo como mecanismo eficaz para desarticular los procesos de liberación nacional sustentados en la propagación de guerrillas insurgentes en la región.

Los principales objetivos de esta política exterior se fundamentaron en la consolidación de la democracia liberal, aumentar en 2.5% la inversión extranjera directa en los países latinoamericanos anualmente, reducir drásticamente las tasas de analfabetismo entre adultos hasta 1970, estabilidad de precios, distribución equitativa del ingreso, reforma agraria, y planificación económica y social (Ibíd., 25). Es precisamente en este último punto en el cual radica la influencia modernizadora de la Alianza para el Progreso con la creación de la Junta Nacional de Planificación dado que a través de la acción estratégica del Estado se pretendía desmontar la economía terrateniente, oligárquica y hacendaria en favor de un capitalismo moderno.

La Junta Nacional de Planificación estaba conformada por un directorio técnico y un directorio político, en esta última instancia recaía la toma de decisiones. Ergo, como la gran mayoría de procesos de modernización económica el éxito o fracaso en el diseño e implementación de las políticas no solo dependía de la tecnocracia, factores endógenos y exógenos, y la capacidad tecnológica, institucional y financiera de los países. Si no, también, en la correlación de fuerzas políticas y económicas asentadas en la estructura de poder imperante de cada sociedad (Moncayo 2017, 117). En consecuencia, las limitaciones, ventajas, desventajas y oportunidades de JUNAPLA con el fin de modernizar el modelo de desarrollo ecuatoriano fueron proporcionales a los vaivenes del sistema político del país.

El proceso de planificación estatal como instrumento para la modernización económica y social en el Ecuador adquirió cierta institucionalidad con la creación y conservación en el tiempo de la Junta Nacional de Planificación. Sin embargo, esta perdurabilidad institucional tanto en gobiernos democráticos, interinos como en dictaduras militares dependía para su eficacia del poder relativo de esta institución para configurar el proceso de modernización económica y transformación productiva en el Ecuador.

Por consiguiente, el periodo comprendido entre 1948-1964 es el primer proyecto político coherente y estructurado para reformar el modelo económico y productivo ecuatoriano. Sin

embargo, el mismo no puede ser considerado como un proyecto de transformación productiva, sino simplemente como un proceso de modernización económica. Esto último debido a que las bases del modelo de desarrollo primario-exportador-rentista se mantuvieron. La modernización consistió en la configuración de nuevas instituciones, normas jurídicas, infraestructura, agencias de gobierno, bienes primarios de exportación (banano), entre otros promovidos desde el Estado a través del diseño de políticas que viabilizaron la modernización del modelo extractivista en los términos del capitalismo internacional, no su desmantelamiento.

Por ejemplo, en 1947 el banano representaba alrededor del 1,6% de las exportaciones totales de país, pero en 1964 es el momento cúspide de su crecimiento exponencial con 69% del total exportado. En consecuencia, el crecimiento del PIB tuvo una relación directa con el auge de las exportaciones bananeras con un crecimiento promedio anual entre 1951 y 1964 de 4,78% (CEPAL 1992, 52-54). En contraposición, las exportaciones de cacao, en el mismo periodo de tiempo, decrecieron en relación al total de exportaciones del país comenzando con 31,4% en 1947 hasta llegar al 12,4% en 1964 (Ibíd., 47).

Por lo tanto, la modernización económica consistió en reemplazar el bien primario exportable, banano en vez de cacao, dadas las condiciones de los términos de intercambio en el mercado internacional. El Estado ecuatoriano fomentó dicha transición mediante el fortalecimiento de sus instituciones de gobierno y a través de la inversión pública. Esta intervención estatal generó las condiciones de posibilidad para la modernización del modelo agro-exportador afincado en el banano, sin cuestionar el modelo de desarrollo imperante. Por ejemplo, entre 1950 y 1955 la inversión pública creció a una tasa promedio anual de 19%, las misma fue determinante para otorgar crédito y asistencia técnica al sector privado. Así como en la construcción de la red vial e infraestructura portuaria necesarias para vincular las nuevas tierras de cultivo de banano con los puertos para su comercialización internacional (CEPAL 1992, 53).

En la misma lógica, la intervención estatal a través del debilitamiento de la hacienda terrateniente y el huasipungo permitió la necesaria migración interna de mano de obra barata desde la Sierra hacia la Costa para su incorporación en al proceso agrícola bananero. A diferencia de la agro-exportación cacaotera sustentada en precarias relaciones capitalistas -salario con monedas

acuñadas por las mismas haciendas-, la agro-exportación bananera permitió la formalización de los salarios y de relaciones laborales mercantiles a través de una moneda de circulación masiva (Acosta 2001, 32). Tal es así que en 1938 la mayoría de la población ecuatoriana se asentaba en la Sierra con 61,3% de personas. Sin embargo, gracias al auge exportador bananero la migración de mano de obra casi equipara los porcentajes demográficos entre ambas regiones en 1962 con 50,8% en la región andina y 49,9% en el litoral (CEPAL 1992, 56).

En síntesis, la herencia colonial del modelo agro-exportador sustentado en el cacao junto al gamonalismo serrano fueron sujetos a un proceso de modernización liderado por el Estado ecuatoriano. Esta intervención estatal no cuestionó el modelo de acumulación centrado en el rentismo, sino que permitió su actualización en los términos del capitalismo internacional a partir de la auge bananero. Finalmente, entre 1948 y 1964 se configuró el primer proyecto político y económico coherente sustentado en el diseño e implementación de políticas públicas a través de instituciones como JUNAPLA con el objetivo de racionalizar el aparato productivo ecuatoriano. En conclusión, este periodo histórico se posiciona como el primer antecedente de un proceso de cambio de modelo de desarrollo.

### **2.3.2 Descripción y análisis de ideas programáticas**

Entre 1948 y 1964 se implementó el primer programa coherente y estructurado a través del diseño de políticas con el fin de modernizar el modelo productivo ecuatoriano dentro de los límites del rentismo y extractivismo agrícola. El gamonalismo serrano centrado en la hacienda y el latifundismo costeño sustentado en la agro-exportación cacaotera no permitieron el desarrollo de relaciones mercantiles capitalistas al preservar las estructuras productiva, económica y social heredadas de la colonia.

Por consiguiente, las ideas programáticas que imperaron en este proceso de modernización y articularon a los diferentes actores fueron: (i) modernización económica agro-exportadora, (ii) maximización de beneficios, y (iii) Alianza para el Progreso. A continuación, se procederá a describir y analizar cada una de las ideas programáticas anteriormente expuestas con el fin de comprender las ideas-fuerza que configuraron la dinámica de los principales actores en el proceso de modernización del aparato productivo ecuatoriano.

### **2.3.2.1 Modernización económica agroexportadora**

El Estado ecuatoriano a través de la creación de instituciones, ordenamiento jurídico, agencias de gobierno, créditos e infraestructura fue el principal actor que abanderó el proceso de modernización económica. Esta idea programática se caracterizó por cuestionar a la hacienda terrateniente y al latifundio agro-exportador cacaotero por su incapacidad para generar un capitalismo moderno nacional. En otras palabras, esta idea fuerza no articuló a los diferentes actores en el diseño de políticas con el objetivo de transformar el modelo de desarrollo rentista, tal es así que este proceso fue posible gracias al boom bananero agro-exportador. Tampoco la modernización económica agro-exportadora implicó una redistribución de la estructura de la propiedad de la tierra y, mucho menos, una interpelación a las elites terratenientes, a los ‘‘gran cacao’’, ni a la oligárquica agro-financiera comercial.

Esta idea programática se sustentó en la transformación de las relaciones pre-capitalistas y cuasi-feudales del sistema económico ecuatoriano a través de la incorporación de la tecnocracia, planificación, y la racionalidad científica a la toma de decisiones del sector público. Estas decisiones técnicas tenían como objetivo político la generación de las condiciones básicas mediante instituciones, infraestructura, e inversión pública para la emanación de un sector privado moderno y capitalista sin alterar las relaciones de poder en la sociedad ecuatoriana.

Por ejemplo, en 1949 se creó el Instituto Nacional de Fomento para brindar eficiencia administrativa y planificación en la inversión pública. Además, en el gobierno de Galo Plaza Lasso el 72% de la inversión pública para fomentar la producción fue canalizada a la agricultura y ganadería. Así como la construcción de infraestructura vial para posibilitar la integración comercial del país entre Sierra y Costa con las carreteras Carchi-Macarará, Esmeraldas-Quininde, y Tambo-Durán. Se construyeron 1.239 kilómetros de carreteras, aumentando en 12% el total de vías existentes hasta ese momento a nivel nacional (De la Torre 2008, 137-138).

El inicio de la modernización económica agro-exportadora se encuentra ligada directamente con el comienzo del boom bananero (1948). El Estado ecuatoriano posibilitó el re-posicionamiento del banano, en detrimento del cacao por los bajos términos de intercambio del mercado internacional, como principal producto exportable del país. Esta ventaja comparativa fue la punta



de lanza de la idea programática en mención dado que permitió una modernización demográfica, la instauración de relaciones mercantiles (capital-salario-trabajo), el aparecimiento de pequeños propietarios bananeros a diferencia de los latifundios cacaoteros, y la llegada de empresas multinacionales.

En 1948 arribaron al país la United y la Standard Fruit Company con sus inversiones y tecnología para la producción bananera. Esta última para 1964, año final del periodo de modernización agro-exportador, estaba distribuida aproximadamente en 3000 propiedades bananeras con una extensión promedio de 64 hectáreas (Acosta 2001, 101). Ergo, emergieron nuevos grupos sociales y económicos que contribuyeron a la idea fuerza de modernización capitalista-extractivista mediante la colaboración estatal técnica, financiera -devaluaciones-, arancelaria, y normativa. Sin embargo, tal como se manifestó en líneas precedentes esta modernización rentista no alteró la inequidad estructural del modelo de acumulación originario. Por ejemplo, la concentración de la exportación bananera se centró en las empresas norteamericanas United y Standard Fruit, y la exportadora bananera Noboa que en 1964 acumulaban el 50% de las exportaciones. Además, el 90% de las exportaciones de la fruta tropical estaba en manos de 8 empresas (Ibíd., 107).

Por lo tanto, la modernización económica agro-exportadora como idea programática no puede ser considerada una idea-fuerza que articuló diferentes actores tras el objetivo de transformar el modelo de desarrollo rentista ecuatoriano. No existieron en este periodo histórico políticas, propuestas o programas transcendentales para industrializar el país. Tampoco se impulsaron iniciativas productivas en pos de generar valor agregado a la oferta agrícola exportable. Ergo, esta idea programática únicamente se inspiró en modernizar las relaciones productivas, comerciales y exportables pre-capitalistas hacia un capitalismo agro-exportador moderno. Esto último sin trastocar la inequidad estructural, el poder de las elites económicas, ni la inserción del Ecuador como proveedor de materias primas en la división internacional del trabajo.

Finalmente, esta idea programática posibilitó la articulación del Estado, el sector privado nacional, y actores internacionales tras la modernización económica. Esto debido a que dicho proceso al no cuestionar el modelo de desarrollo primario-exportador no género intereses

contrapuestos entre los principales actores del mismo. En conclusión, la modernización agro-exportadora centrada en el banano desarticuló, en términos generales, las relaciones pre-capitalistas en favor de un capitalismo con relaciones comerciales modernas conservando su base rentista.

### **2.3.2.2 Maximización de beneficios**

Otra de las ideas programáticas que predominaron en el proceso de modernización económica rentista fue la maximización de beneficios. Esta última idea-fuerza fue abanderada por el sector privado nacional como mecanismo para influenciar e insertarse en el proceso de modernización precautelando sus intereses. De esta manera, el diseño de políticas para la actualización de las relaciones comerciales y productivas guardó armonía con la estructura de poder económica en el marco del rentismo primario-exportador.

Exportadores, importadores, latifundistas, terratenientes, y sectores financieros limitaron el alcance de la modernización económica al canalizar la intervención de la tecnocracia e inversión estatal hacia sus intereses económicos y productivos. Esto debido a que el Estado ecuatoriano no tenía la capacidad institucional, económica ni financiera para configurarse como un actor con autonomía y poder relativos en pos de disciplinar a los grupos económicos para realizar una transformación del modelo de desarrollo. Por ejemplo, Galo Plazo Lasso y Camilo Ponce Enríquez, dos de los tres presidentes constitucionales de este periodo histórico 1948-52 y 1956-60 respectivamente, fueron sendos representantes de los grupos económicos tradicionales.

En 1948 el Producto Interno Bruto (PIB) ecuatoriano era de 460 millones de dólares, USD 43,7 millones de exportaciones, y USD 44, 9 millones de importaciones. En 1964 el PIB creció a USD 1075 millones, las exportaciones se incrementaron a USD 131 millones, y las importaciones también aumentaron a USD151 millones. La gran mayoría de este crecimiento fue canalizado por los agentes económicos privados que direccionaron el proceso de modernización económica para aumentar sus beneficios económicos (Acosta 2001, 354). En otras palabras, los grupos económicos tradicionales que limitaron supieron adaptarse, y cooptaron la modernización económica tuvieron como eje programático y articulador la maximización de sus beneficios ante

la ausencia de un Estado con autonomía suficiente para impulsar un cambio de modelo de desarrollo.

En 1948 Ecuador exportaba 3,8 millones de racimos de banano, cuatro años después 16,7 millones, lo que representó un crecimiento de 421% hasta 1952, y sus montos pasaron de 66,2 a 320 millones de sucres respectivamente. Igualmente, la participación de la producción bananera en relación al PIB pasó del 1% en 1948 a 4% en 1956 (De la Torre 2008, 76). Este salto cualitativo en términos de producción y comercio exterior fue gracias a la modernización económica implementada por el Estado y canalizada a través de la idea programática de maximización de beneficios por el sector privado nacional e internacional. Tal es así que la cantidad que el sector privado ganó del boom bananero pasó de USD 2 760 000 en 1948 a USD 68 951 000 en 1964 después de impuestos (Ibíd., 78). Lo cual significa que el Estado ecuatoriano no realizó ningún proceso de redistribución de la riqueza o, menos aún, una transferencia de los recursos económicos provenientes de la agro-exportación hacia la generación industrial en pos de cambiar la matriz productiva.

Finalmente, la maximización de beneficios como idea programática que articuló principalmente al sector privado nacional, aunque también a la IED, enmarcó el proceso de modernización económica en el rentismo agro-exportador en pos del beneficio de grupos económicos tradicionales y emergentes que viabilizaron la estandarización de relaciones capitalistas de producción.

### **2.3.2.3 Alianza para el Progreso**

Esta idea programática centrada en las ventajas comparativas y el mejoramiento de las capacidades institucionales del Estado articularon a los actores internacionales tanto intergubernamentales como multinacionales en el proceso de modernización económica en el país. Esta idea-fuerza abanderada por el gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Alianza para el Progreso, 1961, sustentó la modernización económica de los países subdesarrollados latinoamericanos mediante la planificación económica del sector público. Además, el mejoramiento en términos tecnológicos de la productividad agrícola, y la

implementación de ciertas políticas sociales con el fin de impedir la propagación de movimientos guerrilleros que subviertan el orden constituido en el contexto de la Guerra Fría.

Cabe resaltar que a pesar de que en términos formales la Alianza para el Progreso comienza en 1961 con la Administración Kennedy, la influencia norteamericana sintetizada en esta idea programática tiene sus raíces en el gobierno de Galo Plaza Lasso, 1948. Por ejemplo, a inicios de su gobierno el *Institute of Interamerican Affaire*, la Fundación Rockefeller, la Corporación Internacional de Economía Básica, entre otras organizaciones internacionales proporcionaron ayuda técnica, transferencia tecnológica, y capital para la modernización económica enmarcada en el rentismo agrícola (De la Torre 2008, 45).

Ergo, la cooperación internacional para el desarrollo no tenía como uno de sus objetivos la transformación de la matriz productiva de los países receptores de capital, tecnología y talento humano. Dicha cooperación internacional compaginó y complementó el proceso interno para modernizar las relaciones de producción sin alternar el modelo primario-exportador. En otras palabras, la idea-fuerza Alianza para el Progreso articuló las redes de actores tanto nacionales como internacionales interesados en el diseño de políticas que a través de la cooperación internacional posicionen al modelo agro-exportador ecuatoriano en el capitalismo del siglo XX. En detrimento del modelo de acumulación cuasi-feudal y colonial expresado en el gamonalismo serrano y el latifundismo cacaotero cuyas consecuencias de exclusión social y económica eran caldo de cultivo para la insurgencia guerrillera que amenazaba la hegemonía de Estados Unidos en la región.

Finalmente, esta idea-programática no cuestionó el modelo de acumulación originario sustentado en el rentismo de materias primas a través de su exportación al mercado internacional y, mucho menos, la estructura de la propiedad de la tierra, ni la redistribución de la riqueza. Simplemente a través de la técnica, tecnología y capitales internacionales se intentaron modernizar las relaciones productivas y mercantiles ecuatorianas en el marco de una estrategia geopolítica a nivel mundial.

### **2.3.3 Estructuración de la red de políticas**

El presente apartado describe y analiza la configuración de las redes de política pública en el periodo histórico comprendido desde 1948 hasta 1964 con respecto al proceso de modernización económica que aconteció en el Ecuador. Para tal fin se enfatiza los principales nodos y sus relaciones e interacciones en función de las ideas programáticas predominantes analizadas en la sección precedente. Cabe resaltar, como se explicó en párrafos anteriores, que este periodo histórico no puede ser considerado como el diseño e implementación de políticas para la transformación productiva. Empero, es el primer intento programático y coherente, desde la Revolución Juliana 1925, de diseño y materialización de políticas públicas en pos de modernizar el modelo agro-exportador sin cuestionar su carácter rentista.

La modernización del modelo de acumulación originario heredado de la colonia que se encontraba arraigado en el latifundismo cacaotero y el gamonalismo serrano no fue un proyecto político redistributivo, estadocéntrico, ni muchos menos, socialista. Este proyecto político y económico traducido en políticas públicas se enmarcó en el sistema capitalista, no cuestionó el lugar periférico ocupado por el Ecuador en la división internacional del trabajo. Pero, si contribuyó a desmontar el sistema productivo cuasi-feudal; y en la incorporación plena del país, aunque de manera subalterna, al capitalismo mundial sin afectar la estructura de poder nacional.

En primer lugar, la crisis cacaotera debido al deterioro del precio internacional y el crecimiento de la oferta mundial, se reflejó en que las exportaciones de esta materia prima en relación al total de productos nacionales exportados pasaron en 1927 de 38,36% a 8,95% en 1944 (Acosta 2001, 359). Esta caída de más de 37 puntos porcentuales en 17 años significó la condición de posibilidad para el replanteamiento del modelo de acumulación imperante por parte de las propias elites económicas. Tal es así que agro-exportadores tradicionales, pequeños y medianos productores agrícolas, importadores, comerciantes, la industria textil, entre otros sectores privados se articularon tras la idea programática de maximización de beneficios. Esta idea-fuerza se insertó en el proceso de modernización agro-exportadora de la mano del ‘boom bananero’ cuyas divisas fueron canalizadas mayoritariamente por el sector privado.

Entre 1948 y 1964 el promedio anual de exportaciones de banano fue de USD 60 millones (Larrea 37, 1992). Estas divisas permitieron la dinamización de la economía nacional desde el sector privado. Por ende, la idea programática de maximización de beneficios aglutinó actores como exportadores, importadores, latifundistas, agro-exportadores, comerciantes, e industriales en torno a la modernización del modelo de acumulación agro-exportador sustentado en el boom bananero. En tal sentido, el Estado ecuatoriano emergió como el actor que a través de diferentes políticas lideraría e implementaría dicho proceso bajo la idea programática de Modernización Económica Agro-exportadora. En torno a esta idea-fuerza una serie de instituciones, instrumentos de política y acciones de gobierno fueron diseñados e implementados.

Sin embargo, debido a que las divisas del boom bananero siguieron siendo, al igual que en el auge cacaotero, acaparadas por el sector privado no se produjeron las condiciones de posibilidad para la emanación de una autonomía estatal relativa. En otras palabras, la idea fuerza de maximización de beneficios que viabilizó la articulación del sector privado determinó y configuró a la idea programática de modernización económica agro-exportadora ejercida por el Estado. Es decir, entre 1948 y 1964 los nodos principales fueron aquellos vinculados al sector privado, al igual que la idea programática hegemónica fue la maximización de beneficios.

Siguiendo la misma lógica, actores internacionales como los Estados Unidos de América, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el FMI, y la Organización de las Naciones Unidas se articularon en torno a la idea programática de la Alianza para el Progreso. Esta idea-fuerza complementó la visión hegemónica del proceso de modernización económica a través de sus vínculos con el sector privado y el sector público en forma de cooperación técnica y financiera para el desarrollo.

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) fue creada en este periodo histórico y representó uno de los principales nodos estatales en pos de la modernización económica agro-exportadora. A través de la planificación y coordinación de la inversión pública JUNAPLA, especialmente su Departamento Técnico, diseñó una serie de programas y proyectos como: el primer censo poblacional, mapa geológico del Ecuador, ley de fomento industrial, la creación de los centros de desarrollo industrial, entre otros (Moncayo 2015, 56).

Este primer diseño de políticas estuvo acompañado por la asesoría técnica y financiera de los actores articulados alrededor de la idea programática, así como de la política exterior estadounidense para América Latina denominada Alianza para el Progreso. Instituciones internacionales, tanto públicas como privadas, tales como: Fundación Rockefeller, el BIRF, Naciones Unidas, OEA y CEPAL influenciaron directamente el trabajo del Departamento Técnico de JUNAPLA. Por ejemplo, en 1948 la *International Basic Economy Corporation*, adscrita a la Fundación Rockefeller, realizó un informe técnico, científico, y académico sobre el sector productivo ecuatoriano (De la torre 2008, 133).

En consecuencia, desde el Estado la transformación económica conservando su base rentista se asentó sobre la idea programática de la modernización económica agro-exportadora debido al peso económico y político del sector privado hegemónico. Por ejemplo, el Directorio de JUNAPLA, a diferencia de su Departamento Técnico, estaba directamente ligado a la Cámara de la Agricultura, organización que aglutinaba a los principales agro-exportadores, comerciantes y exportadores del país como el Grupo económico Noboa Naranjo; el mayor exportador bananero del Ecuador. Además, otros grupos económicos, en formación y consolidación gracias a la cuasi monopólica acumulación de divisas del boom bananero por parte del sector privado, ejercieron su influencia en el Directorio. Grupo Filantrópica, Grupo Isaías, Supergrupo de Guayaquil, Grupo La Favorita, Grupo el Rosado, Grupo Pinto, entre otros influenciaron para que la maximización de beneficios sea la idea-programática hegemónica en el Directorio y, por ende, en JUNAPLA.

Tal es así que tanto el Departamento técnico de JUNAPLA como el proceso de modernización agro-exportadora liderado por el Estado respondieron a las necesidades de actualización del sector privado primario-exportador. A pesar de que el Estado no poseía una autonomía relativa para disciplinar al poder económico y comenzar un cambio de modelo de acumulación; el Departamento Técnico de JUNAPLA si tuvo pequeñas iniciativas para fomentar un precario proceso de industrialización. Por ejemplo, la ley de fomento industrial, los centros de desarrollo industrial, la creación del SECAP, y el Instituto de Fomento a la Producción. Así como la creación y coordinación de los planes generales de desarrollo a nivel local y nacional, y la institucionalización de los departamentos de planificación ministeriales, los mismos eran pasos previos para tal propósito (Moncayo 2015, 78).

Empero, estas precarias iniciativas fueron desplazadas a la periferia del proceso de modernización económica para que el mismo mantenga intactas la matriz productiva primario-exportadora afincada, ahora, en el banano. El Ministerio de Industrias limitó el impacto de la ley de fomento a la pequeña industria y de la ley de fomento a la artesanía, así como a las iniciativas provenientes del Departamento técnico de JUNAPLA para evitar la afectación del sector importador, este último vinculado a los sectores privados rentistas.

Por ejemplo, grupo PRONACA con la industria de alimentos; grupo Mantilla con Banco del Pichincha, AYMESA empresa de productos metálicos, e INCASA papel e imprenta. Grupo Noboa Naranjo con Exportadora Bananera Noboa, Agrícola Clementina, Industrial Molinera, Industria Cartonera, FADESA, COMANDATO S.A, entre otros. Así como grupo Pinto con empresas de alimentos como OLEICA, Banco Popular, y Automotores Continental; grupo PROINCO con tabacalera nacional, TUBASEC empresa de minerales, Banco de la Producción, y PROESA empresa de comercio al por menor (Pastor 2015, 33).

Ergo, el proceso de modernización económica mantuvo la compaginación armónica entre los agro-exportadores, los importadores de bienes de consumo y de capital, y el sistema financiero nacional. Ante la carencia de procesos institucionales, por parte del Estado, para incentivar, disciplinar y controlar un proceso eficaz de transformación de modelo de desarrollo. Aunque a diferencia del boom cacaotero, este proceso de modernización capitalista enmarcada en el rentismo si desplazó al latifundismo y gamonalismo cuasi feudales o, en su defecto, los reconvirtió e incorporó al capitalismo moderno rentista.

El posicionamiento de los diferentes actores del sector privado como los principales nodos de la red y la maximización de beneficios como idea programática hegemónica se evidenciaron en la influencia directa de estos en las políticas de los Ministerios de Agricultura, Comercio, Industrias, y el Banco Central. La influencia de la Cámara de Agricultura que agrupaba a los agroexportadores se materializó en la ley de fomento agropecuario que los beneficiaba a través de créditos públicos a bajas tasas de interés, subsidios, transferencia tecnológica, e infraestructura (Varela 2007, 25). Además de los agro-exportadores bananeros, los beneficiarios de las políticas del Ministerio de Agricultura fueron las haciendas de la Sierra, cuya transformación productiva



se sustentó en la agroindustria de productos como la ganadería de leche. Un ejemplo de esto último fueron las haciendas Zuleta y Avelina del Grupo Plaza (Ibíd., 45).

El Ministerio de Industrias inició el desarrollo del turismo a través de la ley de fomento al turismo, sin embargo, este intento por diversificar el sistema productivo ecuatoriano enfocándose en el sector terciario no fue parte de un proyecto programático. Tal es así que esta cartera de Estado y el Ministerio de Comercio permitieron que desde 1957 hasta 1964 el promedio de bienes importados relacionados a materias primas sea el 47,6%, 32,86% bienes de capital y 18,57% bienes de consumo (Acosta 2001, 334). Ergo, no existió una política de protección arancelaria para el fomento a la industria nacional, sino que las divisas del boom bananero se direccionaron a la importación para el consumo suntuario, y para mantener el modelo agroexportador -bienes de capital y materia prima-.

Los grandes ganadores de estas políticas fueron exportadores e importadores pertenecientes a grupos económicos preponderantes en la economía nacional como: Grupo Estrada Icaza con 26 empresas, Grupo Vallarino con 9, Grupo Icaza Cornejo con 20 iniciativas empresariales, Grupo Maspons con 6, Grupo Pérez Valdés con 48, Grupo Noboa Bejarano con 16, entre otros (Fierro 2016, 11). Igualmente, Grupos económicos como COFIEC que tenían su origen en la oligarquía agro-comercial financiera, o las Bolsas de Valores de Guayaquil y Quito que fueron producto de los capitales del boom bananero ejercieron dominio en el Banco Central y sus políticas monetarias.

Por ejemplo, las recurrentes devaluaciones de la moneda nacional, Sucre, favorecieron principalmente a los agroexportadores bananeros al abaratar de manera artificial, sin mejoras en la productividad, su competitividad en el mercado internacional. Este rol activo del Banco Central en la economía nacional fue el resultado de la asesoría internacional del economista estadounidense de la Reserva Federal Robert Triffin. El mismo incentivó el rol de la institución financiera pública como banca de desarrollo a través de la ley de régimen monetario; empero, esta política se centró en financiar proyectos de base primaria-exportadora (Acosta 2001, 57).

Otras organizaciones internacionales articuladas alrededor de la idea-programática de la Alianza para el Progreso como la Organización de Estados Americanos, UNICEF, Organización Mundial de la Salud (OMS), IBF, entre otras asistieron técnicamente para apoyar al Estado ecuatoriano. Estos esfuerzos fueron canalizados, sobre todo, en temas relacionados a política social y fueron coordinados a través del Consejo Nacional para la Alianza del Progreso. Sin embargo, la modernización económica agroexportadora anclada en la maximización de beneficios del sector privado también se demostró en las primeras acciones directas de influencia por parte del FMI y el IBRF -Banco Mundial-. Instituciones públicas como el Ministerio de Economía, Banco Central, y Ministerio de Industrias negociaron y administraron créditos externos de estos organismos multilaterales que en 1961 representaban alrededor de USD 10 millones (Acosta 2001, 367).

Los diferentes tipos de deuda externa e interna, así como el gasto público corriente y de inversión impulsaron la modernización económica de base agroexportadora desde el Estado. Esto independientemente de los diferentes presidentes de la República que ejercieron el poder en este periodo histórico como fueron: Galo Plaza Lasso, Velasco Ibarra -en 2 ocasiones-, Camilo Ponce Enrique, y Carlos Julio Arosemena. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas desde 1948 impulsó sistemáticamente programas de riego y electrificación mediante la creación del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos y el Instituto Ecuatoriano de Electrificación respectivamente (CEPAL 1992, 43). Esta infraestructura benefició la expansión del boom bananero y, con ello, entre 1950 y 1960 alrededor de 1.265.000 personas emigraron desde las ciudades de la Sierra hacia la Costa ecuatoriana. El 41% de esa emigración interna fue hacia sectores rurales del litoral en búsqueda de su incorporación laboral-salarial (Ibíd., 13).

El boom bananero fue el motor de divisas que promovió la modernización económica agro-exportadora priorizando la idea-fuerza de maximización de beneficios. Productores y exportadores privados como: la United Fruit Company (UNFCO), Fundación Kellogs, Standard Fruit Company, y Exportadora Bananera Noboa concentraban el 64% de exportaciones de banano en 1964 (Acosta 2001, 105). Por ende, su poder de influencia en el diseño e implementación de políticas públicas fue determinante para limitar la modernización económica en los linderos del rentismo agrícola.

Ante la ausencia de un Estado con autonomía relativa para disciplinar al sector privado y canalizar la inversión pública en pos de una transformación productiva, el presupuesto general del Estado fue direccionado a la creación de infraestructura en favor de la agro-exportación sin una contraparte tributaria recíproca. Por ejemplo, desde 1952 hasta 1958 las recaudaciones del Estado pasaron de 1.075 a 1.914 millones de sucres, pero este crecimiento fiscal fue producto de los impuestos indirectos que pasaron de 32% a 39%, mientras que los tributos directos decrecieron de 60% a 61% en el periodo de tiempo en mención (Paz y Mino 2015, 141).

Esta desproporción en favor del sector privado, sin una contraprestación en términos de transformación del modelo de acumulación, fue el resultado de la hegemonía de la idea programática de maximización de beneficios. Dado que a comienzos de la década de 1950s la Misión Fiscal de Naciones Unidas asesoró al Estado Ecuatoriano en 3 reformas: administrativa, presupuestaria y fiscal. Las dos primeras tuvieron como resultado la Ley de carrera administrativa, y la reforma a la ley de presupuesto para diferenciar gasto corriente de gasto de inversión respectivamente (Ibíd., 142). Las mismas mejoraron los rudimentarios y arcaicos mecanismos de toma de decisiones en la administración pública con un claro beneficio para el sector privado en términos de certidumbre y acción estatal.

Sin embargo, la ausencia de un Estado con poder autónomo se puso de manifiesto al momento de implementar la reforma tributaria que hacía énfasis en el incremento de impuestos directos como la renta y las ventas. Esta iniciativa fue bloqueada por los principales grupos económicos: agro-exportadores, importadores, comerciantes y el sector financiero. Ergo, el presupuesto general del Estado que en la década de 1950-60 invirtió 30% en infraestructura, básicamente enfocada en mejorar la productividad del sector agro-exportador, no fue financiado por los beneficiarios del boom bananero.

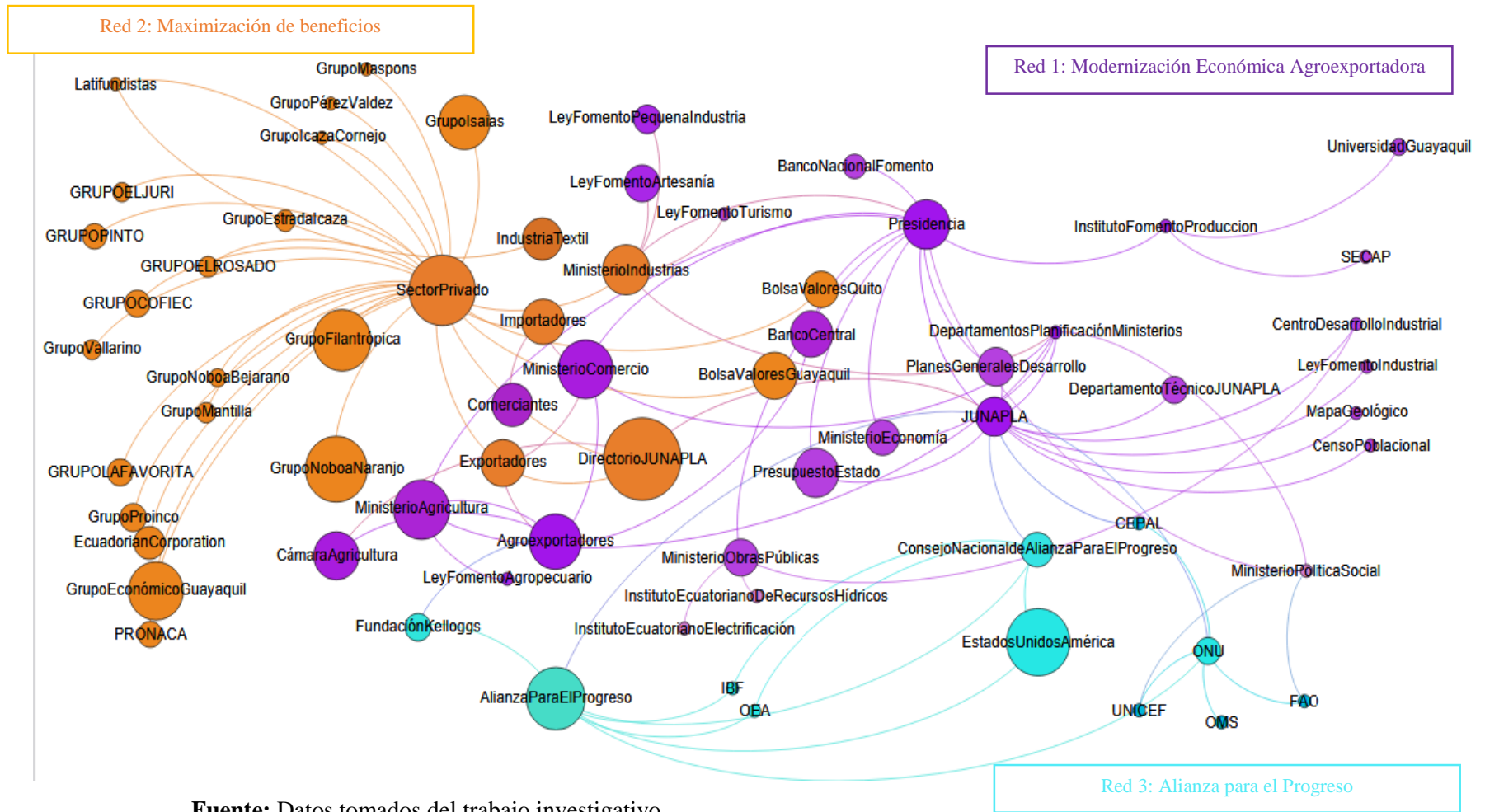
Estos procesos de direccionamiento de la inversión en los que la sociedad o un sector productivo en específico asumen los costos de inversión priorizada que beneficia a un sector estratégico generalmente son encabezados por Estados desarrollistas para realizar una transformación del modelo de desarrollo. Pero, en el Ecuador la transferencia directa o indirecta de recursos públicos no financió un proceso de industrialización, sino simplemente una modernización económica de

las relaciones capitalistas que desplazó la relevancia económica del latifundismo cacaotero y el gamonalismo terrateniente sin alterar su base primario-exportadora.

En conclusión, el periodo económico comprendido entre 1948 y 1964 fue el primer proyecto político y económico, después de la Revolución Juliana, que diseñó e implementó políticas públicas coherentes enfocadas en el sector productivo ecuatoriano. Empero, este enfoque tuvo como prioridad la modernización económica antes que la transformación del modelo de acumulación agro-exportador. Por lo tanto, la idea-programática hegemónica que articuló a los nodos del sector privado e influenció directamente las acciones estatales fue la maximización de beneficios. Ergo, tanto las ideas-fuerza que articularon a los nodos estatales como la modernización económica agro-exportadora, y a los actores internacionales como la Alianza del Progreso fueron subordinadas e instrumentalizadas por la idea programática preponderante.

Finalmente, la configuración de las redes, ideas, actores, y relaciones de este proceso de modernización económica demostraron la imposibilidad de disciplinar al sector privado en pos de una transformación productiva. El modelo agro-exportador tenía fuertes raíces debido a la monopolización privada de las divisas gracias al boom bananero, antes con el cacao, que imposibilitaron la emanación de una autonomía estatal relativa. Sin embargo, el ocaso del boom bananero y el auge del boom petrolero, que serán analizados en la siguiente sección, generaron las condiciones de posibilidad para la emanación del primer proyecto de transformación del modelo de acumulación originaria en el Ecuador.

**Figura 1. Red de políticas del periodo de modernización agroexportadora en el Ecuador 1948-1964**



**Fuente:** Datos tomados del trabajo investigativo

## **2.4 Periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) 1964-1979**

### **2.4.1 Breve revisión histórica**

El proyecto político y económico denominado Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue diseñado e implementado en el Ecuador entre 1964 y 1979. Este fue el primer proyecto en la historia de la República que tuvo como objetivo principal transformar el modelo de desarrollo primario-exportador hacia un sistema productivo industrializado. Cabe resaltar que el mismo fue principalmente iniciado y ejecutado por diferentes dictaduras militares, cada una con sus especificidades en cuanto a la transformación del modelo de acumulación originario. El primer gobierno de facto fue una Junta Militar integrada por el Capitán Ramón Castro, Comandante General de la Marina; Coronel Luis Sevilla, Comandante General del Ejército; Coronel Guillermo Posso, Comandante General de la Fuerza Aérea; y Coronel Marcos Gándara, Comandante de las Fuerzas Armadas.

Este gobierno militar estuvo al mando del país desde julio de 1963 hasta marzo de 1966 después de realizar un golpe de Estado en contra del Presidente constitucional por sucesión Carlos Julio Arosemena Monroy. Este último fue vicepresidente de José María Velasco Ibarra quien fue derrocado por las mismas Fuerzas Armadas por autoproclamarse dictador civil en 1961. Posteriormente, se establecieron gobiernos civiles de transición encabezados por Clemente Yerovi (1966) y Otto Arosemena Gómez (1968) hasta que en 1968 fue nuevamente electo para su quinta y última presidencia Velasco Ibarra.

En 1972 comienza el segundo gobierno militar que estuvo comandado por el General Guillermo Rodríguez Lara después de perpetrar un golpe de Estado contra Velasco Ibarra quien en 1970 se autoproclamó nuevamente dictador civil. Esta dictadura militar tuvo una duración de 4 años entre 1972 y 1976. La misma fue reemplazada por una Junta Militar debido a disputas internas, este triunvirato estuvo conformado por las tres ramas de las fuerzas armadas hasta 1979 año que se efectuó la transición democrática que perdura hasta la actualidad.

El proceso de ISI, más allá del número mayoritario de años (11) en que las Fuerzas Armadas estuvieron directamente en el poder, tuvo como actor protagónico a los militares debido a que estos posicionaron como objetivo político la transformación del modelo de acumulación

originario. Sin lugar a dudas, cada gobierno de facto militar tuvo diferentes acciones, políticas y programas. Pero, los mismos estuvieron enmarcados en el ISI-Cepalino, enfatizando que la dictadura encabezada por el Gnrl. Guillermo Rodríguez Lara profundizó el proceso de transformación productiva. Ergo, este acápite analiza las diferentes dictaduras militares como un actor medianamente homogéneo debido a su visión integral en relación a la ISI.

El proceso de modernización económica basado en la agro-exportación había alcanzado sus límites gracias a la sistemática reducción de las exportaciones bananeras que en 1963 alcanzaron solamente 13,91% del total de exportaciones en comparación con el 27% en 1958. Esto, sobre todo, debido a la reducción de aproximadamente el 50% de la demanda del mercado estadounidense, y el deterioro de los términos de intercambio del mercado internacional (Acosta 2001, 365). Además, el inicio del boom petrolero fue el principal factor para cambiar la estrategia de desarrollo dado que en 1972 las exportaciones petroleras representaron alrededor del 18,36% de las exportaciones totales. A diferencia de las dos décadas anteriores donde el mismo rubro apenas sobrepasaba el 2,7% en sus mejores años (Ibíd., 366).

En consecuencia, las nuevas divisas disponibles producto de la extracción petrolera, al igual que en el boom cacaotero y bananero, quedaron a disponibilidad de los actores hegemónicos tanto económicos como políticos. Sin embargo, a diferencia del cacao y del banano que estaban directamente atados a la producción agrícola privada de carácter extensivo, la mayor cantidad de yacimientos petroleros se encontraban en el subsuelo de la Amazonía ecuatoriana. Los mismos fueron descubiertos por el consorcio norteamericano Texaco-Gulf en 1967; cabe aclarar que el país extraía petróleo desde 1911, especialmente desde el litoral, aunque en proporciones mínimas. Esta explotación petrolera se centró en la casi nula participación del Estado priorizando a empresas multinacionales como la Anglo -subsidiaria de British Petroleum- mediante figuras jurídicas como concesiones y regalías. En consecuencia, el Estado ecuatoriano se benefició solamente con el 1% a diferencia del 99% de ganancias en favor de los capitales privados (Guerra 2003, 11).

En tal sentido, la apropiación de las rentas petroleras por parte de los actores económicos tradicionales en compaginación con el capital transnacional fue vista como una amenaza por

parte del poder militar. Esta amenaza se sustentaba en que tal como aconteció con el boom cacaoero y bananero las divisas sean direccionadas en favor del sector privado, sin la posibilidad de realizar transformaciones de fondo lideradas por el Estado ante su debilidad económica. Por lo tanto, la apropiación monopólica del Estado de todas las fases de la actividad hidrocarburífera - explotación, comercialización e industrialización- viabilizó por primera vez en la historia de la economía política ecuatoriana la configuración de un Estado con cierta autonomía de poder relativo en relación a los agentes económicos privados.

Esta autonomía relativa gracias a la apropiación de las rentas petroleras solamente pudo configurarse debido al rol protagónico de las Fuerzas Armadas mediante golpes de Estado para suspender el juego democrático, controlar al poder político y económico, y monopolizar la toma e implementación de decisiones. Sin embargo, como será analizado en la presente sección los diferentes actores, sus interacciones, e ideas programáticas condicionaron e influenciaron el diseño de políticas para la transformación productiva en este contexto no democrático. Por ejemplo, a pesar del monopolio estatal en la industria petrolera empresas multinacionales como Texaco-Gulf participaron en las diferentes fases del proceso extractivo. Desde la primera explotación de crudo en el Oriente ecuatoriano en 1970, específicamente en Aguarico - Lago Agrio, la renta petrolera ha sido una variable determinante para la macroeconomía del país, la disputa de poder, y el modelo de desarrollo vigente hasta nuestros días.

Los gobiernos militares inspirados, en términos generales por la ISI-Cepalina, utilizaron la renta petrolera para el diseño e implementación de políticas en pos de transformar el modelo de desarrollo agrario-exportador hacia una economía productora de bienes industriales con valor agregado. El petróleo y sus divisas controladas por el Estado representaron condiciones *sine qua non* para tal empresa porque la inversión pública representó la punta de lanza para financiar a través de diferentes mecanismos la transformación productiva.

A diferencia de los agentes económicos privados, la inversión pública desde el Estado tenía como principal objetivo el cambio del modelo de desarrollo primario exportador asumiendo altos riesgos de inversión, subsidiando pérdidas 'iniciales' y costos de producción, así como tasas de retorno a mediano y largo plazo. En contraposición, el racionalismo económico del sector privado



tiene como característica posicionar la inversión de capital en áreas de poco riesgo y altas tasas de retorno rápidas. Ergo, esas áreas productivas eran aquellas históricamente pertenecientes a los sectores primarios de la economía nacional y sus derivaciones comerciales y financieras.

En tal contexto, la emanación de un Estado petrolero con autonomía relativa liderado por una dictadura militar viabilizó la acumulación de capital extractivo en función de su inversión en áreas productivas priorizadas para desmontar una economía rentista agro-exportadora. Sin embargo, la contradicción de este proyecto político y económico de transformación productiva recayó en la misma variable que permitió su emanación, el rentismo petrolero. En otras palabras, el cambio de la matriz productiva dependía íntegramente de las fluctuaciones de este *commodity* en el mercado internacional tanto en términos de precio como demanda y oferta.

La paradoja para salir del subdesarrollo resultante del modelo de acumulación originaria primario-exportador se sustentó en la disponibilidad de las divisas extractivas petroleras, otro sector rentista. Por consiguiente, este primer intento por industrializar el país tuvo sus raíces en la ‘siembra del petróleo’ como fuente de financiamiento directa del Estado para liderar el proceso de industrialización en detrimento de otras fuentes de financiamiento público como los impuestos.

La intervención de la dictadura militar para monopolizar el control de los recursos petroleros, así como para disciplinar al sector privado tras la bandera de la ISI-Cepalina significó que por primera vez en la historia del Ecuador las elites económicas agro-financieras comerciales pierdan su rol protagónico en el control o modificación del modelo de desarrollo nacional. A diferencia de la modernización económica del periodo del boom bananero la idea programática hegemónica no fue impuesta por el sector privado, sino por el Estado en forma de dictadura militar que se erigió como un actor político institucional, no caudillista, que reestructuró el statu quo de poder imperante.

Cabe resaltar que los procesos de transformación productiva, más allá de su complejidad técnica, son eventos eminentemente políticos. Es decir, las políticas económicas responden a una economía política en la que existen ganadores y perdedores como consecuencia de los incentivos,

asignación y extracción de recursos, y priorización de áreas productivas en función del cambio de modelo de producción. Por lo tanto, la dictadura militar asumió este rol político en un contexto no democrático en el periodo de tiempo en cuestión al excluir parcialmente a la elites económicas y políticas tradicionales en la toma de decisiones en relación a las ingentes divisas del ‘oro negro’ recién descubierto.

Por ejemplo, las exportaciones pasaron en 1971, antes del boom petrolero, de USD 200 millones a USD 2.200 millones en 1979 y el 85% de la renta petrolera fue directamente al Estado ecuatoriano. Como resultado el promedio de la tasa de crecimiento de inversión pública entre 1972 y 1979 fue de 12% anual. En la misma tónica, a través de instituciones como la Corporación Financiera Nacional y el Fondo Nacional de Desarrollo las rentas petroleras financiaron/subsidiaron a las industrias nacientes mediante el otorgamiento de créditos al sector privado con tasas negativas de interés. Entre 1970 y 1979 el PIB ecuatoriano creció en promedio a una tasa superior al 9% anual (Yépez 1991, 55).

Finalmente, el periodo comprendido entre 1964 y 1979 representa el primer proyecto político y económico para la transformación productiva del país sustentado en una dictadura militar y en la apropiación por parte del Estado de la renta petrolera. Además, los cambios en términos productivos de este proyecto político-económico implicaron una serie de pequeñas, medianas y grandes transformaciones culturales, sociales, políticas, institucionales, administrativas, y ambientales en el país.

#### **2.4.2. Descripción y análisis de ideas programáticas**

Este periodo histórico caracterizado por la emanación de un Estado con cierta autonomía relativa frente al sector privado gracias a la apropiación de las rentas petroleras, y liderado por una dictadura militar inició el primer proceso de transformación productiva en el Ecuador. Este cambio de modelo de desarrollo consistió en reemplazar la matriz productiva primaria-exportadora hacia un sistema productivo industrializado. Para la consecución de tal fin los diferentes actores, sus interacciones y relaciones se articularon alrededor de ideas programáticas que impulsaron o limitaron el diseño e implementación de políticas públicas para el cambio de modelo de desarrollo.

Esta sección analiza las principales ideas-fuerza que moldearon el diseño de políticas entre 1964 y 1979 tomando en consideración sus similitudes, diferencias y evolución en relación a las ideas programáticas del periodo 1948-1964, en caso de ser pertinente. En tal virtud, la dictadura militar abanderó como idea principal para el proceso de transformación productiva la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); aunque a la par de esta idea-fuerza hegemónica ejercieron su influencia la maximización de beneficios, y la modernización económica extractivista. A continuación, se procederá a describir y analizar cada una de estas ideas-fuerza.

#### **2.4.2.1. Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) Cepalina**

A mediados de la década de 1960s la estrategia para transformar el modelo de desarrollo ecuatoriano fue influenciada por el estructuralismo cepalino que enfatizó la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como la principal política para superar la matriz productiva primario-exportadora. Este pensamiento económico y político se sustenta en considerar que los procesos de desarrollo no son eventos lineales que responden a fases estandarizadas como: (i) subdesarrollo, (ii) modernización económica, social y política; (iii) y, finalmente, una tercera etapa de desarrollo industrial. Esto debido a que esta última perspectiva abanderada por la idea programática de la Alianza para el Progreso no toma en consideración las realidades y especificidades locales. Además, ignora las estructuras económicas, sociales y tecnológicas internacionales en las cuales están inmersos los países en vías de desarrollo (Prebisch 1970, 46).

Por consiguiente, el estructuralismo cepalino divide a los Estados en el sistema internacional entre países del centro -sociedades industrializadas- y países de la periferia -aquellos no industrializados-. Esta división permite enfatizar las diferencias estructurales de las economías capitalistas-industriales y de los países en vías de desarrollo. Ergo, el subdesarrollo no es una etapa de transición para alcanzar el desarrollo industrial, sino una consecuencia sistémica de un determinado tiempo-histórico (Ibíd., 52). En tal virtud, las estrategias tradicionales utilizadas por los países industrializados para alcanzar el desarrollo no pueden ser empleadas por los países en vías de desarrollo dado que el sistema económico internacional es diametralmente diferente. Para el estructuralismo cepalino los países de la periferia solo podrán superar el subdesarrollo a partir de una transformación profunda de las estructuras productivas y económicas que los perpetúan en esta condición (Prebisch 1970, 61).

Por lo tanto, las ideas programáticas del periodo económico del boom bananero: la modernización económica agro-exportadora y la Alianza para el Progreso resultaron insuficientes como marcos programáticos para articular actores que buscaban un cambio estructural, no solo una modernización rentista. Esto debido a que las ideas-fuerza mencionadas, 1948-1964, no cuestionaron ni propusieron alternativas de políticas que promuevan la innovación tecnológica y cierren la brecha en el deterioro de los términos de intercambio internacionales. Las ideas programáticas del boom bananero se acoplaron a una profunda asimetría en la evolución de los precios entre los bienes y servicios manufacturados/tecnológicos y las materias primas producidas por los países del centro y aquellos de la periferia respectivamente (Furtado 1999, 17).

En consecuencia, la idea-fuerza del ISI para dismantelar los obstáculos estructurales en los países subdesarrollados se centra en transformar su modelo productivo primario-exportador en favor de una matriz centrada en la producción de alto valor agregado, manufacturera, y tecnológica. Esta idea programática se materializa principalmente a través de políticas, proyectos, programas y acciones lideradas por el Estado para fomentar la emanación y consolidación de procesos de industrialización interna mediante medidas fiscales, crediticias, monetarias, e inversión en favor de la competitividad sistémica nacional (Ibíd., 27). De esta manera, los países de la periferia pueden diseñar e implementar una estrategia integral que permita contrarrestar la asimetría de los términos de intercambio en el comercio internacional que perpetúan el subdesarrollo a través de una solución duradera enfocada en el cambio del modelo de desarrollo rentista.

En conclusión, entre 1964 y 1979 el proceso de transformación productiva tuvo como idea programática hegemónica al ISI cepalino de la mano de los gobiernos militares de facto. Esta idea-fuerza articuló los principales nodos estatales y condicionó las acciones, coaliciones e interacciones de los nodos no estatales, especialmente del sector privado, en pos de disciplinar la idea racional de maximización de beneficios que será analizada a continuación.

#### **2.4.2.2 Maximización de beneficios**

Los procesos de transformación productiva requieren del diseño e implementación de políticas que tienen como consecuencia la configuración de ganadores y perdedores. Estos últimos

generalmente son aquellos actores productivos que ejercen un dominio de las actividades rentistas, siempre que no puedan alinearse al cambio de modelo de desarrollo. Otros grupos perdedores, dependiendo de la estrategia de extracción de recursos por parte del Estado para impulsar este proceso, pueden ser los trabajadores y la sociedad civil. En contraposición, los ganadores son aquellas áreas productivas priorizadas para la transformación productiva a través de inversión y financiamiento público preferentes.

En cualquiera de los casos expuestos, la designación artificial de ganadores y perdedores es el resultado de un proceso de intervención y distorsión estatal en una economía nacional. Sin la intervención del Estado los incentivos, tasas de rentabilidad, acumulación de capital, capacidad de ahorro, riesgo, y otras variables económicas seguirían las tendencias y patrones producto de la interacción de los agentes económicos. En otras palabras, para el caso ecuatoriano la idea programática de maximización de beneficios seguiría siendo hegemónica como en los periodos de auge del cacao y del banano.

Ergo, la emanación de un Estado con autonomía relativa generó las condiciones de posibilidad para ‘disciplinar’ a los sectores privados en función del cambio productivo. Es decir, en un escenario ideal de cambio de modelo de acumulación originario, la idea programática de maximización de beneficios se subordina a la idea-fuerza del ISI, en el caso ecuatoriano. Lo cual se ve traducido en la estrecha coordinación, regulación, y canalización de la inversión pública y privada, así como de las políticas públicas multisectoriales entre un Estado con autonomía relativa -en el mejor de los casos un Estado desarrollista- y los agentes económicos privados tanto nacionales como internacionales (Wade 1991, 117).

En este periodo histórico los nodos correspondientes al sector privado se articularon alrededor de la idea programática de la maximización de beneficios. La diferencia de forma entre esta idea-fuerza y aquella que articuló al sector privado en el boom bananero radica en la variable petrolera. Gracias a la monopolización estatal de la extracción petrolera los agentes económicos privados perdieron su autonomía preponderante frente al nuevo Estado y, con ello, su hegemonía para mantener o tan solo modernizar el modelo primario-exportador.

Empero, a diferencia de los Estados desarrollistas que emergieron en la segunda mitad del siglo XX como: Taiwán, Japón, Corea del Sur, China, Israel, o Singapur; en el caso ecuatoriano el Estado ‘petrolero’ dirigido por una dictadura militar era más un Estado en construcción que una versión desarrollista del mismo. Por lo tanto, su capacidad para disciplinar al sector privado era también limitada, así como la autonomía absoluta del empresariado nacional también pasó a ser parcial.

Esta correlación de fuerzas viabilizó la adaptación de la idea programática de maximización de beneficios en clave extractivista petrolera en el marco de una transformación productiva. En otras palabras, al ser imposible que los agentes económicos privados impongan su modelo de desarrollo en la construcción de políticas, los mismos se articularon en torno a una idea-fuerza que les permitió insertarse en el proceso de cambio de modelo productivo para maximizar beneficios de las rentas petroleras que ya no controlaban directamente. Pero, esta inmersión se produjo en el marco institucional de un Estado históricamente débil, no de un Estado desarrollista, lo que les proporcionó capacidad de maniobra ante el proceso de disciplinamiento estatal.

Finalmente, la maximización de beneficios del extractivismo como idea programática no solo evolucionó desde su versión hegemónica ligada a la agro-exportación (1948-1964) hacia su adaptación en el marco del petróleo, la ISI, y la dictadura militar. Sino que también su base programática, el afán de lucro productivo, permitió que los nodos articulados en torno a esta idea-fuerza fueran actores irremplazables en el proceso de industrialización. Si bien es cierto este proceso fue impulsado por el Estado; no fue estadocéntrico, ni nacionalizó o expropió la mayoría de los medios de producción, salvo el petrolero que era el génesis de su autonomía relativa.

#### **2.4.2.3 Modernización económica extractivista**

Los procesos de cambio de modelo de desarrollo exitoso se han caracterizado por el diseño e implementación de políticas públicas que viabilizan la configuración de una simbiosis productiva entre el Estado, el sector privado y sociedad civil. Esta simbiosis responde a arreglos institucionales formales e informales entre los actores descritos para tomar decisiones

estratégicas, cambios de rumbo, evaluación de resultados, y demás acciones en pos de la transformación productiva (Wade 1991, 111).

Casos exitosos como el japonés se han expresado a través de una agencia nodal de carácter técnico -Ministerio de Economía, Comercio e Industrias (METI por sus siglas en inglés)-, pero con la suficiente autoridad y poder político para coordinar con el sector productivo, consensuar decisiones, o disciplinarlo. En la misma tónica, Corea del Sur a través de un actor nodal como el ‘todopoderoso’ Consejo de Planificación Económica (EPB por sus siglas en inglés) diseñó e implementó las principales políticas para el salto productivo (Chang 2010, 23). Por lo tanto, los instrumentos de políticas con las competencias para tomar decisiones, coordinar, y evaluar los diferentes programas y proyecto son elementos cruciales para efectivizar el cambio de modelo de desarrollo.

En tal virtud, en el contexto ecuatoriano de 1964-1979 los actores estatales que se articularon bajo la idea programática de una modernización económica extractivista fueron aquellos nodos que se diseñaron con la competencia de tomar decisiones, coordinar, consensuar, evaluar; pero también disciplinar la implementación de la ISI con los sectores productivos y la sociedad civil. Sin embargo, estos actores no se agruparon en torno a la idea-fuerza hegemónica, ISI-Cepalino, sino que debido a las interacciones y todavía influencia relativa del sector privado configuraron nodos estatales que se ubicaron entre esta correlación de fuerzas bajo la idea programática de modernización económica de carácter extractivo. Esta se caracterizó por utilizar las rentas petroleras para la modernización estatal a través de inversión pública e implementar las grandes políticas de transformación productiva directamente con los sectores productivos prioritarios.

Esta doble función de los nodos encargados de decidir, coordinar, implementar y evaluar las políticas para la transformación productiva ha sido posible, en los procesos exitosos, gracias a la autonomía arraigada (*Embedeness autonomy*) de un Estado desarrollista. En otras palabras, Estados con arreglos institucionales tanto formales como informales para mantener el suficiente poder relativo para disciplinar al sector privado, y con la misma capacidad para compenetrarse con este y la sociedad civil en función del proyecto político y económico desarrollista (Chang 2010, 55).

En el caso ecuatoriano, ante la ausencia de un Estado desarrollista estos nodos estratégicos no contaron con la suficiente autonomía arraigada para diseñar e implementar políticas públicas mayoritariamente desarrollistas frente a los sectores productivos y la sociedad civil. Ergo, la idea programática de modernización económica extractivista apareció como una tercera idea-fuerza, en este periodo histórico, con sus propias dinámicas e intereses. Los mismos se centraron en utilizar las rentas petroleras para modernizar al Estado y ciertos sectores productivos, en detrimento de una transformación productiva de fondo.

A diferencia de la idea-fuerza relacionada a la modernización económica agro-exportadora correspondiente al periodo 1948-1964 que se sustentó en la actualización de los sistemas productivos agro-exportadores sin salir del marco rentista. La modernización económica extractivista nació del propio Estado, no del sector privado, debido al control de los recursos petroleros; pero fue una escisión de la idea-programática hegemónica (ISI-Cepalino) ante la ausencia de un Estado desarrollista y su autonomía arraigada. Ergo, las decisiones, acciones, políticas, programas y proyectos impulsados por estos nodos estatales fueron una compaginación incoherente entre mantener los privilegios de los sectores primario-exportadores y la necesidad de implantar las políticas ISI para dar el salto productivo.

En conclusión, esta idea programática fue el resultado de la correlación de fuerzas existente entre el nuevo actor, Estado, con autonomía relativa gracias a la apropiación de las rentas petroleras, y el sector privado tradicionalmente hegemónico que podía decidir sin restricciones sobre el modelo de acumulación hasta 1964. Esto en un contexto de un Estado históricamente débil que se fortaleció gracias a un proceso de modernización institucional por la disponibilidad de divisas hidrocarburiíferas, pero que no llegó a constituirse como un Estado desarrollista.

### **2.4.3 Estructuración de la red**

En este apartado se analiza la dinámica, interacciones, y relaciones de la red de políticas públicas para el cambio de modelo de desarrollo en el periodo comprendido entre 1964 y 1979. En base a las ideas programáticas analizadas en los párrafos precedentes, información cuantitativa y cualitativa. Igualmente, a través de elementos teóricos se estudiará la configuración de esta red de



políticas que fue el primer proyecto en la historia de la República que pretendió transformar el modelo de acumulación primario-exportador.

Después de la caída sistemática de los precios internacionales y la pérdida parcial de los mercados de Estados Unidos de América, Europa Occidental y Japón el boom bananero alcanzó sus límites en el país. Por ejemplo, en 1960 el banano y el plátano representaron el 44,14% de las exportaciones, pero en 1972 existió una reducción de casi 30 puntos porcentuales para alcanzar tan solo el 13,93% del total de exportaciones ecuatorianas (Acosta 2001, 360). En consecuencia, más allá de la modernización económica acaecida entre 1948 y 1964, la matriz rentista y agro-exportadora que dominó el sistema productivo y la inserción de Ecuador a nivel internacional permaneció inalterada.

En este contexto, el descubrimiento de petróleo en cantidades exportables en la Amazonía ecuatoriana abrió una ventana de oportunidad que fue monopolizada por el Estado ecuatoriano a través de gobiernos militares de facto que establecieron los recursos hidrocarbúrficos como propiedad del Estado. En tal sentido, por primera vez en la historia del país emergió un Estado con cierta autonomía frente a los tradicionales y hegemónicos agentes económicos privados. Ergo, los aproximadamente USD 4.000 millones de dólares que el Estado ecuatoriano recibió directamente gracias a las divisas petroleras entre 1964 y 1979 (CEPAL 1992, 20) fueron utilizados por la dictadura militar para emprender un proyecto político y económico de transformación productiva bajo la bandera del ISI-Cepalino.

Cabe resaltar que las dictaduras militares acaecidas en este periodo histórico, a diferencia de los gobiernos militares en el Cono Sur, no se caracterizaron por su sistemática vulneración a los derechos humanos. Existieron casos puntuales de transgresiones a los derechos fundamentales, condenables en todo sentido, empero estas dictaduras no fueron estrictamente represivas como sus contra-partes en Chile y Argentina. De hecho, los proyectos económicos que impulsaron estas últimas se encuentran en las antípodas del proceso de industrialización enarbolado por los gobiernos militares ecuatorianos. Sin embargo, al igual que otros casos de cambio de modelo de desarrollo como Japón, Corea del Sur, Taiwán, y Singapur la abolición de los derechos políticos, las libertades individuales, y el sistema democrático fue una variable común.

En 1964 el triunvirato militar decidió realizar una reforma agraria ‘estructural’ con la finalidad de democratizar el acceso a la tierra en favor de los campesinos. Además, la misma permitiría dismantelar la acumulación de la tierra y, con ello, el poder político y económico del gamonalismo serrano y el latifundismo agro-exportador. Por ejemplo, el índice Gini relacionado a concentración de la tierra para 1964 era de 0,86%. Además, el Censo Agropecuario de 1954 estableció que el 71% de las propiedades menores a 5 hectáreas poseían el 7,2% de la tierra. Mientras que el 2% de las propiedades mayores a 100 hectáreas concentraban el 64,4% de la tierra cultivable (Pastor 2011, 182). Sin embargo, aunque la reforma agraria benefició a 23.000 familias y resolvió aproximadamente 14.000 casos de explotación, huasipungos, en alrededor de 800 haciendas (Ibíd., 84); esta decisión política fue atemperada al momento de su diseño e implementación por los grupos hegemónicos agro-exportadores.

El Ministerio de Agricultura no tuvo la capacidad institucional, técnica, ni la fuerza política; a pesar de ser una decisión impulsada por el triunvirato militar, para disciplinar e implementar dicha política. Grupos económicos como AZTRA, agro-exportadores, importadores agrícolas, latifundistas, la Cámara de Agricultores, Grupo Noboa Naranjo, entre otros limitaron el impacto de la medida para mantener incólume la estructura inequitativa de propiedad de la tierra en el país. Siguiendo la misma lógica, en 1974 la dictadura de Guillermo Rodríguez Lara impulsó una nueva reforma agraria, la cual tuvo los mismos resultados que su antecesora por el poder de veto de los actores privados mencionados.

Por ejemplo, en 1977 a pesar de la ley de reforma agraria los propietarios de más de 5 hectáreas que representaban alrededor del 63,5% de las unidades productivas disponían tan solo del 6,3% de la tierra. Mientras que aquellas unidades productivas con más de 100 hectáreas que solo representaban el 2,3% de los propietarios concentraron el 42,6% de las tierras agropecuarias en el país (Pastor 2011, 187). Ergo, la idea programática de maximización de beneficios, anteriormente hegemónica, no logró oponerse a la realización de reformas agrarias. Pero, sus nodos si influenciaron decididamente sus resultados e impactos para conservar la inequidad imperante frente a la idea-fuerza hegemónica del ISI-Cepalino liderada por la dictadura militar.

La relevancia de la reforma agraria tanto en 1964 como en 1974 con respecto al proyecto de cambio de modelo de desarrollo se sustenta en la capacidad de la intervención estatal para configurar un mercado interno. Este último sería el resultado del fortalecimiento de la capacidad de consumo de la población ecuatoriana, mayoritariamente rural -66% en 1964- (Cepal 1992, 47), a través de su incorporación formal a la economía productiva como pequeños y medianos propietarios agrícolas. En vez de huasipungueros sometidos a condiciones pre-capitalistas de servilismo cuasi-feudal, los campesinos ecuatorianos adquirirían capacidad de consumo en base a sus nuevas unidades productivas agrícolas. Esto permitiría la emanación de un mercado interno que consuma los bienes producidos por las industrias nacientes subsidiadas por el Estado hasta que sean suficientemente competitivas para competir en los mercados internacionales de exportación.

Si bien es cierto el proceso de modernización económica 1948-1964 impulsó a través de la agro-exportación bananera el establecimiento de relaciones capitalistas formales: capital-trabajo. Los salarios se caracterizaban por ser la variable de costo de producción que al ser ajustada garantizaba la viabilidad del banano ecuatoriano ante su competencia en los mercados internacionales. Por ejemplo, en 1976 el salario de un jornalero en las haciendas bananeras fue de 415 sucres, el cual apenas superaba la mitad del salario en 1952, 760 sucres (Larrea 1992, 62). Por consiguiente, la formalización de las relaciones productivas en el marco de la modernización agro-exportadora no generó las condiciones para la emanación de un mercado interno con capacidad de consumo, elemento vital para la estrategia ISI.

Por lo tanto, el diseño e implementación superficial de la reforma agraria evidenció la correlación de fuerzas existentes durante este periodo histórico tanto en ideas-programáticas como en los actores y sus relaciones. Al contrario de proyectos exitosos como Taiwán, Japón y Corea del Sur en el cual el poder terrateniente fue ‘domesticado’ por el Estado desarrollista, y del cual se extrajeron recursos económicos para financiar el proceso de industrialización y generar mercado interno (Chang 2010, 110). La red de políticas para la transformación productiva en el Ecuador mantuvo a los sectores agro-financieros comerciales como agentes con poder de veto frente a las políticas de los actores nodales que buscaban el cambio de modelo de desarrollo.

El proyecto político del ISI Cepalino liderado por los gobiernos militares de facto se radicalizó claramente en la dictadura del General Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976, a través de los 'Principios Filosóficos y Plan de Acción del Gobierno'. Este documento programático representó la hoja de ruta que guiaría el proceso de cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador. El mismo resumía la idea-fuerza hegemónica y establecía un mandato de diseño y articulación de políticas públicas centradas en una batería de reformas como: agraria, tributaria, bancaria, financiera, administrativa y crediticia. Así como nuevas políticas relacionadas con: la producción agropecuaria, industrial, pesquera, forestal, petrolera, de comercio exterior, integración, infraestructura, y política social (Oleas 2013, 33).

Estos principios filosóficos básicamente reflejaban el consenso institucional de las tres ramas de las Fuerzas Armadas -Naval, Terrestre y Aérea- en torno a los objetivos políticos y económicos de la dictadura militar en ciernes. Cabe resaltar que a diferencia de otros fenómenos militaristas como Velasco Alvarado en Perú (1968-75) o Pérez Jiménez en Venezuela (1951-58) la dictadura ecuatoriana fue de carácter institucional y orgánica, alejada de mesianismos, caudillismos y personalismos (Pérez 2010, 175). Ergo, se estableció un Consejo de gobierno, liderado por Rodríguez Lara, que fue el ente encargado de desagregar el documento programático y político referente a los principios filosóficos del gobierno militar revolucionario y nacionalista hacia un Plan Integral de Transformación y Desarrollo (PITD).

El PITD estableció los grandes objetivos de política pública para el periodo 1973-1977 teniendo como horizonte la transformación productiva, económica, social y política del Ecuador. Dado que el poder militar justificaba el golpe de Estado como una acción necesaria para salvar a la República del caos y asumir el rol de las Fuerzas Armadas como la institución encargada de la supervivencia del Estado ecuatoriano (Pérez 2010, 164). Pero, el mando militar también se autoimpuso como misión la transformación del modelo de desarrollo rentista agro-exportador como un requisito fundamental para dismantelar el Estado oligárquico y el populismo (Velasquismo). En tal sentido, el PITD configuró cinco grandes objetivos: (i) Integridad Nacional, (ii) Integración Nacional -territorial, política, económica y psicosocial- (iii) Preservación de la soberanía nacional, (iv) Bienestar social y seguridad nacional, y (v) Desarrollo integral del país (Ibíd., 170). Precisamente este último objetivo aterriza la idea-programática de

la ISI Cepalina en cuanto a la construcción de un nuevo modelo de acumulación centrado en la industria y liderado por el Estado.

A su vez el PITD fue canalizado por JUNPLA como un documento base para delinear las grandes estrategias de política pública a nivel multisectorial en pos del cumplimiento de sus objetivos. Además, tanto el Directorio como el Departamento Técnico de esta institución generaron el Plan Quinquenal de Desarrollo (1972-1977) que sirvió como documento base para el diseño e implementación de las políticas para la transformación productiva. La meta primordial en la construcción de estos documentos de gobierno (Principios filosóficos, PITD, Lineamientos PITD, y Plan Quinquenal) fue establecer un marco político e institucional que viabilice la legitimación, diseño, articulación, coordinación, e implementación de las acciones militares en los diferentes ámbitos de la realidad ecuatoriana.

El cambio de la matriz productiva requería un Estado con la capacidad institucional de llevar a cabo un proceso de disciplinamiento de los sectores productivos. Para tal fin, JUNAPLA tanto a través de su Directorio como de su Departamento Técnico, así como mediante la Secretaría General de Planificación fueron las instituciones delegadas por el Consejo de Gobierno Militar para planificar y materializar la Industrialización por Sustitución de Importaciones. Por ejemplo, esta última se encargó del diseño y promulgación de la reforma a la ley de la administración pública.

Esta reforma a la administración pública tuvo como objetivo allanar el camino para la configuración de agencias estatales que diseñen, coordinen e implementen las políticas, programas y proyectos en pos del cambio de modelo de desarrollo. Fruto de esta reforma de administración pública las agencias estatales nodales anteriormente mencionadas se articularon para emitir la ley de Hidrocarburos. La misma sería un instrumento de política angular para financiar el proceso de ISI y monopolizar el control de las rentas petroleras en favor del Estado ecuatoriano.

Por ejemplo, en 1970 una decena de empresas petroleras internacionales entre ellas Texaco, Gulf, y la Aglo-Ecuadorian tenían concesionado cerca de 6,6 millones de hectáreas en la

Amazonia. Sin embargo, gracias a la ley de hidrocarburos se limitaron las concesiones a máximo 20 años plazo y se presionó para que las corporaciones transnacionales renegocien sus contratos en el lapso de 6 meses. En consecuencia, cerca del 80% de las áreas petroleras concesionadas volvieron a la propiedad del Estado, y multinacionales como Texaco-Gulf, Sun Oil, Anglo, Cautivo, Cayman, y OKC firmaron nuevos contratos (Guerra 2001, 44). Cabe resaltar que estas empresas extranjeras siguieron operando bajo las nuevas condiciones e, incluso, fueron parte de alianzas estratégicas con el Estado ecuatoriano para la construcción de la terminal de Balao y la construcción de oleoductos.

Empero, la reversión del 80% de las áreas petroleras en favor de la administración militar significó la vigencia de una real autonomía relativa del Estado frente a los sectores privados tradicionales. Sin mencionar que los mismos fueron directamente perjudicados debido a su asociación con las empresas petroleras internacionales. Por consiguiente, el proceso de transformación del modelo de desarrollo tenía garantizado su financiamiento público a corto plazo. Instituciones como el Ministerio de Recursos Naturales Energéticos y la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) fueron creados a través el decreto Supremo 522 (Oleas 2013, 56) con el propósito de controlar el principal producto estratégico nacional y compaginar su explotación con los diferentes documentos programáticos en pos del cambio del modelo de desarrollo.

La decidida intervención estatal en la economía nacional se diseñó a partir de las comisiones sectoriales de JUNAPLA, las mismas coordinaron la planificación para el desarrollo en los diferentes territorios y áreas productivas. Los programas sectoriales de desarrollo fueron el resultado de esta articulación burocrática en la que participaron los deferentes ministerios, instancias de decisión política como el Consejo de gobierno, y las organizaciones estatales que controlaban el flujo de divisas petroleras. En otras palabras, se configuró una institucionalidad estatal nunca antes vista en la historia republicana del país cimentada en la riqueza petrolera y que enarboló como idea-fuerza la Industrialización por Sustitución de Importaciones.

La primera exportación petrolera, bajo estas condiciones, fue a un precio de USD 2,80 por barril, con estos precios fijos el gobierno militar proyectaba recibir 3.760 millones de sucres anuales; los

cuales representaban el 8% del PIB nacional en 1972 (Oleas 2013, 68). Además, la renegociación de los contratos y la vigencia de la ley de hidrocarburos estableció que si la explotación excedía los 60.000 barriles diarios el pago de regalías debería ser de 16%. El impuesto a la renta sobre la utilidad neta de estas multinacionales petroleras era del 40%, más el 15% gravados a la exportación del petróleo, sumadas a otras contribuciones directas e indirectas en favor de las arcas fiscales el Estado recibía el 58,9% y el consocio Texaco-Gulf 22,9% del transporte del oro negro por los oleoductos y su almacenamiento y exportación a través de la terminal de Balao (Ibíd., 75).

Con tal cantidad de divisas petroleras, sumadas a las provenientes de la exportación directa de crudo desde 1974 -fecha en que CEPE adquirió la mayoría del paquete accionario de la Texaco-Gulf-, el Estado ecuatoriano implementó un ambicioso plan de inversiones para ‘sembrar el petróleo’ e industrializar al país. Por ejemplo, el crédito público-productivo fue capitalizado y se constituyó como el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) para otorgar créditos subsidiados y con grandes ventajas en las áreas productivas priorizadas para el cambio industrial. En la misma tónica, se creó el Fondo Nacional de Preinversiones (FONAPRE) para orientar la inversión pública hacia el fomento de encadenamientos productivos que generen valor agregado industrial mediante la creación de infraestructura pública, los destinos de estos recursos eran directamente coordinados por JUNPLA, Ministerio de Obras Públicas, y el Ministerio de Finanzas y Crédito Públicos.

Las exportaciones petroleras anuales pasaron de USD 200 millones en 1971 a USD 2.200 millones en 1979 (Guerra 2001, 57). Ante esta ingente disponibilidad de recursos fiscales la dictadura tecno-militar decidió construir industrias pesadas de propiedad pública que viabilizaran la generación de insumos nacionales para las industrias livianas de carácter privado, la cuales ya eran beneficiadas por los créditos subsidiados de la banca pública. En tal virtud, el Estado construyó la Empresa Pública Cemento Nacional, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IRAC), la Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC), Refinería de Esmeraldas, Empresa Pesquera Nacional, Correos del Ecuador, la Empresa de Suministros del Estado, Ecuatoriana de Aviación, el Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (IETEL), y el Ingenio Azucarero del Norte de Economía Mixta (IANCEM).

Siguiendo la misma lógica, la dictadura militar mediante sus agencias de gobierno promovió la creación de empresas públicas de cauchos y metales como DACA Ecuador, de ensamblaje de electrométricos como ECASA, el ingenio azucarero AZTRA, ENDESA relacionada a las actividades forestales, ENSEMILLAS en relación a la agricultura, entre otras (Oleas 2013, 108). Estas industrias base de propiedad y administración públicas que serían los cimientos bajo los cuales la idea programática del ISI Cepalino se asiente costaron alrededor de USD 1.500 millones (Ibíd., 119).

Por lo tanto, el proceso de cambio de modelo de desarrollo dependía de la intervención del Estado en la economía nacional en función de distorsionar la inversión, reglas e incentivos históricamente focalizados en los sectores primarios hacia la generación de un sector industrial a través de las rentas petroleras. Los principales nodos y actores estatales descritos en párrafos precedentes se articularon en torno a la idea-programática hegemónica, sin embargo, sus principales competencias se limitaban a las esferas decisionales, de coordinación y planificación general. El diseño sectorial de políticas para la materialización de la transformación productiva descansaba bajo la directriz de las agencias estatales implementadoras como los ministerios. Ergo, las relaciones e interacciones directas desde el sector privado se realizaban preponderantemente con las carteras ministeriales. Es precisamente en esta articulación donde yacen las limitaciones, obstrucciones, y modificaciones de la Industrialización por Sustitución de Importaciones en el periodo histórico referido.

Cabe resaltar que este proceso de cambio de modelo de acumulación originario no excluyó la participación del sector privado, tampoco se realizaron expropiaciones de manera generalizada, ni se impulsaron políticas de carácter socialista. El rol protagónico del Estado buscó incentivar, regular, y subsidiar a los agentes económicos privados para que estos se integren al proceso de transformación productiva. En tal sentido, el gobierno militar a través del gasto y las inversiones públicas aprovechando la coyuntura favorable del mercado internacional petrolero, en 1972 el barril tenía de un precio de USD2,50 y en 1974 de USD13,90, decidió darle un giro de 180 grados al sistema productivo nacional. Por ejemplo, las tasas de crecimiento anual de crédito público hacia los sectores productivos entre 1972 y 1980 fueron: manufactura 14%, agricultura 7,9%, comercio 5,1%, otros 16,3% (Oleas 2013, 56).



A través de diferentes instrumentos de política pública como: tasas de interés negativas, subsidios industriales, barreras arancelarias y para-arancelarias, política cambiaria estable, subsidios a los combustibles, subsidios a los servicios estatales, entre otras medidas se benefició directa e indirectamente al sector privado. El 80% del crédito público del Banco de Fomento fue dirigido a agro-exportadores, a pesar de los lineamientos de la ley de reforma agraria, los planes quinquenales, el PITD, y los lineamientos filosóficos. Y en detrimento de los sectores agrícolas de autoconsumo campesino y los pequeños productores de agricultura familiar campesina que producían para abastecer la canasta básica. Entre 1970 y 1980 las tasas de interés se ubicaron por debajo de la inflación (15%), generando un interés subsidiado por el Estado como mecanismo principal de incentivo a la industrialización (Oleas 2013, 78).

Siguiendo la misma lógica, la ley de promoción industrial diseñada, coordinada e implementada por el Ministerio de Industrias y Comercio, Ministerio de Producción, y Ministerio de Finanzas y Crédito Públicos otorgaba ingentes beneficios fiscales a los agentes económicos privados mediante: exenciones tributarias, exoneraciones arancelarias, y certificados de abono tributario. Las industrias cobijadas bajo esta ley estaban completamente exentas del pago de aranceles sobre productos intermedios importados, bienes de capital, deducción de hasta el 100% de sus inversiones de capital fijo en relación al impuesto a la renta. Sin mencionar que el proteccionismo a las industrias nacientes a través de aranceles en esas áreas productivas alcanzó proporciones sobredimensionadas para la región con: 100% productos textiles, 200% artefactos electrodomésticos, y 300% a la manufactura (Oleas 2013, 56-69).

En otras palabras, cerca del 4% anual del PIB nacional entre 1972 y 1980 fue utilizado para subsidiar el proceso de ISI-Cepalino. Esta estrategia sustentada en el proteccionismo y la promoción estatal no difería, en términos generales, de la estrategia utilizada por los países que llevaron a cabo el milagro asiático (Japón, Corea del Sur, Taiwán, y Singapur). Sin embargo, una de las grandes diferencias en el diseño e implementación de políticas para el cambio de modelo de desarrollo en el caso ecuatoriano se centró en la ausencia de mecanismos formales o informales que de manera sistemática coordinen, disciplinen, evalúen y replanteen los diferentes incentivos para el sector privado en función de la consecución de metas.

Por ejemplo, agencias estatales como los departamentos de planificación de las diferentes carteras de Estado, Banco Central, Comité de Coordinación Externa, JUNAPLA, Secretaría de la Administración Pública, Consejo de Gobierno, ni ningún otro ente poseían una política, proyecto, plan, o reglamento para evaluar la eficiencia de la entrega de recursos públicos en relación al cumplimiento de metas y resultados. A diferencia de países que encarnaron el milagro asiático, la continuidad de los subsidios para las diferentes áreas productivas dependía de la disponibilidad de las divisas petroleras y no de su capacidad de desarrollo industrial y sostenibilidad.

En consecuencia, la idea programática de maximización de beneficios del extractivismo logró disciplinar la intervención del Estado en la economía y no viceversa. Dado que al disponer de subsidios estatales y de mercados cautivos gracias al proteccionismo estatal, sin un procedimiento institucionalizado en función de sus resultados obtenidos, los agentes económicos nacionales aprovecharon la coyuntura y fueron parte del proceso de industrialización. Pero esto no significó que el cambio productivo tenga un impacto perdurable para desmontar el modelo primario-exportador una vez que el Estado retirara su apoyo al sector privado, porque dichas empresas nacientes solo obtenían ganancias gracias a los subsidios, no por su productividad.

Agroexportadores, exportadores, importadores, comerciantes, industriales y gremios productivos tomaron ventaja de esta ausencia institucional y sin cuestionar la idea programática del ISI Cepalino se alienaron a la dictadura militar. Ergo, el proyecto de cambio de modelo de desarrollo quedó limitado a la caza de rentas petroleras por parte de los agentes económicos privados, sin contraprestación alguna. Grupos económicos como Filantrópica con textiles continental y plásticos del Ecuador, Grupo La Favorita con Tubasec y CEDAL, Grupo Eljuri con Austro gas y Ecuatoriana de Motocicletas, y Grupo Pinto con OLEAICA Y Omnibus S.A., por solo citar unos pocos ejemplos, se beneficiaron directamente del ISI Cepalino y elevaron exponencialmente sus ganancias (Fierro 2016, 85).

Cabe resaltar que en los procesos de transformación productiva las ganancias, inclusive de manera oligopólica como los emporios surcoreanos de Samsung, LG o KIA motors; son deseables si tales beneficios permiten competir a tales empresas en el mercado internacional vía exportaciones. Es el resultado deseable y medible de los ingentes recursos públicos utilizados

para subsidiar a las industrias nacientes y seguir con el proceso de cambio de modelo de desarrollo liderado por el Estado pasando del ISI a una economía orientada a las exportaciones, *oriented export-economy* (Chang 2010, 15).

En el Ecuador este vacío institucional imposibilitó el proceso de disciplinamiento en base a la coordinación con el sector privado, evaluación de resultados para continuar, cancelar, o reformar la estrategia productiva sectorial; y la gradual sostenibilidad financiera de los agentes privados. Además, las agencias estatales que debieron haber asumido este rol y competencias fueron cooptadas o influenciadas, directa como indirectamente, por el sector privado para adaptar la idea-fuerza de maximización de beneficios del extractivismo en el marco del ISI-Cepalino. Por ejemplo, los Grupos económicos Estrada Icaza, Noboa Bejarano, Noboa, Vallarino, Maspons, Cornejo y Valdez ejercieron influencia directa en el Banco Central a través de los Bancos Previsora y Descuento, y las Bolas de Valores en Quito y Guayaquil (Pastor 2015, 40).

Grupo COFIEC, Pacífico, Isaías, Dalmau, Gorelik, Briz, entre otros se beneficiaron directamente de la ley de fondos financieros que canalizaba la deuda externa contratada por la dictadura militar a través de sus instituciones financieras privadas. Ergo, para finales de 1979 la concentración de capital (40%) del sistema bancario nacional recaía en cuatro instituciones privadas: Banco Pacífico, Banco Popular, Filanbanco y Pichincha. El sistema bancario privado durante el boom petróleo creció 778% en términos nominales y su cartera fue en promedio 74,2% de la cartera total (Larrea 2001, 75).

En 1970 el saldo de la deuda externa era de USD 213 millones, para el fin del boom petrolero la misma pasó a aproximadamente USD 4.600 millones en 1979 (Acosta 2001, 308). Ergo, los ingentes recursos petroleros no fueron suficientes para financiar un proceso de industrialización sin límites, sin objetivos claros, ni procesos de evaluación de resultados eficaces. El costo de las ineficiencias públicas y privadas era socializado a través de las divisas petroleras y deuda externa debido a la gran cantidad liquidez disponible en los mercados financieros internacionales como resultado de los petrodólares. En consecuencia, se generaron desequilibrios macroeconómicos que serían el caldo de cultivo para la emanación de la década perdida a comienzos de 1980s.

Las rentas petroleras y la deuda externa antes que ser focalizadas en verdaderas políticas públicas estructuradas en base a la coordinación rápida y eficiente de apoyos estatales hacia el sector privado sobre resultados palpables (Wade 1991, 110) subsidiaron la consecución de beneficios privados y el gasto corriente. Este último se enmarcó bajo la idea programática de modernización económica extractivista, la cual articuló precisamente a los nodos estatales que fueron incapaces de generar los mecanismos institucionales para disciplinar a los agentes económicos privados. Tal es así que las carteras de Estado referentes a economía, finanzas, crédito público, industrias, comercio, obras públicas, producción, agricultura, entre otras. Así como ministerios de trabajo, bienestar social, relaciones exteriores, defensa, educación, salud, etc., se enfocaron en modernizar la economía nacional mediante gasto corriente centrado en expansión de la burocracia, infraestructura, y la política social.

Por ejemplo, gracias a la inversión social la esperanza de vida promedio pasó de 50,7 en 1960 a 61,2 años en 1980. La prestación de servicios sociales (educación, vivienda, alcantarillado, salud, seguridad social, entre otros) para 1980 representó 40% del presupuesto anual. Las tasas de crecimiento anual referentes a la inversión social entre 1970 y 1980s fueron de 7,2%. Además, las tasas de analfabetismo bajaron de 44% a 23,7% entre 1950 y 1976 respectivamente, el presupuesto anual en educación subió de 19,8% al comenzar la década de 1970s a 31,7% al finalizar la misma, las matrículas universitarias se duplicaron hasta alcanzar 267.900 en 1980. La construcción de vivienda y electrificación se triplicaron al final de la década de 1970s, aunque de manera concentrada especialmente en las zonas urbanas de Quito y Guayaquil. Se incentivó el consumo a través de subsidios a los precios finales con un promedio anual de 2.400 millones de sucres en favor de los sectores urbanos y 219 millones en beneficio de los sectores rurales (Larrea 2001, 78-82).

En contraste al Estado desarrollista que disciplina al sector privado y se arraiga en la sociedad para promover un salto productivo, las divisas petroleras y la deuda externa viabilizaron la emanación de un Estado benefactor y clientelar que universalizó el acceso a derechos de la ciudadanía sin gradualismos y sin fuentes de financiamiento permanentes vía impuestos. Precisamente la implementación de la ISI, la creciente inversión social e, inclusive los subsidios para la obtención de beneficios sin contrapartida productiva del sector privado, carecieron de una

política tributaria que los financie. El petróleo y la deuda externa fueron las principales fuentes de financiamiento del truncado proceso de cambio de matriz productiva en el periodo histórico en mención. Por lo tanto, a diferencia de Japón, Corea del Sur, Taiwán o Singapur que al carecer del rentismo extractivista extrajeron recursos para dar el salto productivo de los grandes propietarios latifundistas, de la sociedad civil y el trabajo manteniendo los salarios e impuestos en función de la productividad (Chang 2010, 119), la presión fiscal del Ecuador entre 1970 y 1980 bajó de 14,2% en relación al PIB a 7,8% respectivamente (Oleas 2013, 89).

Los procesos de transformación productiva como los que intentó configurar el gobierno militar a través de la ISI no solo fueron un entramado de políticas económicas, comerciales e industriales; sino economía política pura. En otras palabras, decidir cuáles van a ser los sectores sociales o productivos que lleven bajos sus espaldas los costos económicos, financieros y productivos del cambio de modelo de desarrollo. La dictadura militar ecuatoriana nunca se hizo dicha pregunta o, por lo menos, nunca materializó su respuesta en políticas tributarias progresivas o regresivas. El aumento del PIB nacional de 34.275 millones de sucres en 1970 a 207.267 millones en 1979, al igual que los aproximadamente 65.000 millones de sucres que ingresaron a las arcas fiscales gracias a las exportaciones petroleras fueron canalizados por el sector privado vía subsidios para la conversión industrial, y en política social y de consumo sin contraprestación tributaria (Paz y Mino 2015, 67).

En 1976 la estrategia de cambio de modelo de desarrollo asentado en la ISI-Cepalina alcanzó sus límites con magros resultados en términos de industrialización en comparación con los ingentes recursos económicos invertidos. Su consecuencia política fue la ruptura del bloque de poder en el seno militar que terminó con la renuncia del General Guillermo Rodríguez Lara y la asunción al poder de un triunvirato militar que entregó el poder a los civiles en 1979. En estos 3 años, desde 1976, el Consejo Supremo de Gobierno encabezado por el Almirante Poveda dedicó sus esfuerzos a la administración de las pérdidas, desbalances y problemas macroeconómicos generados para el deforme diseño e implementación del proceso de transformación productiva, aunque aumentando la creciente deuda externa.

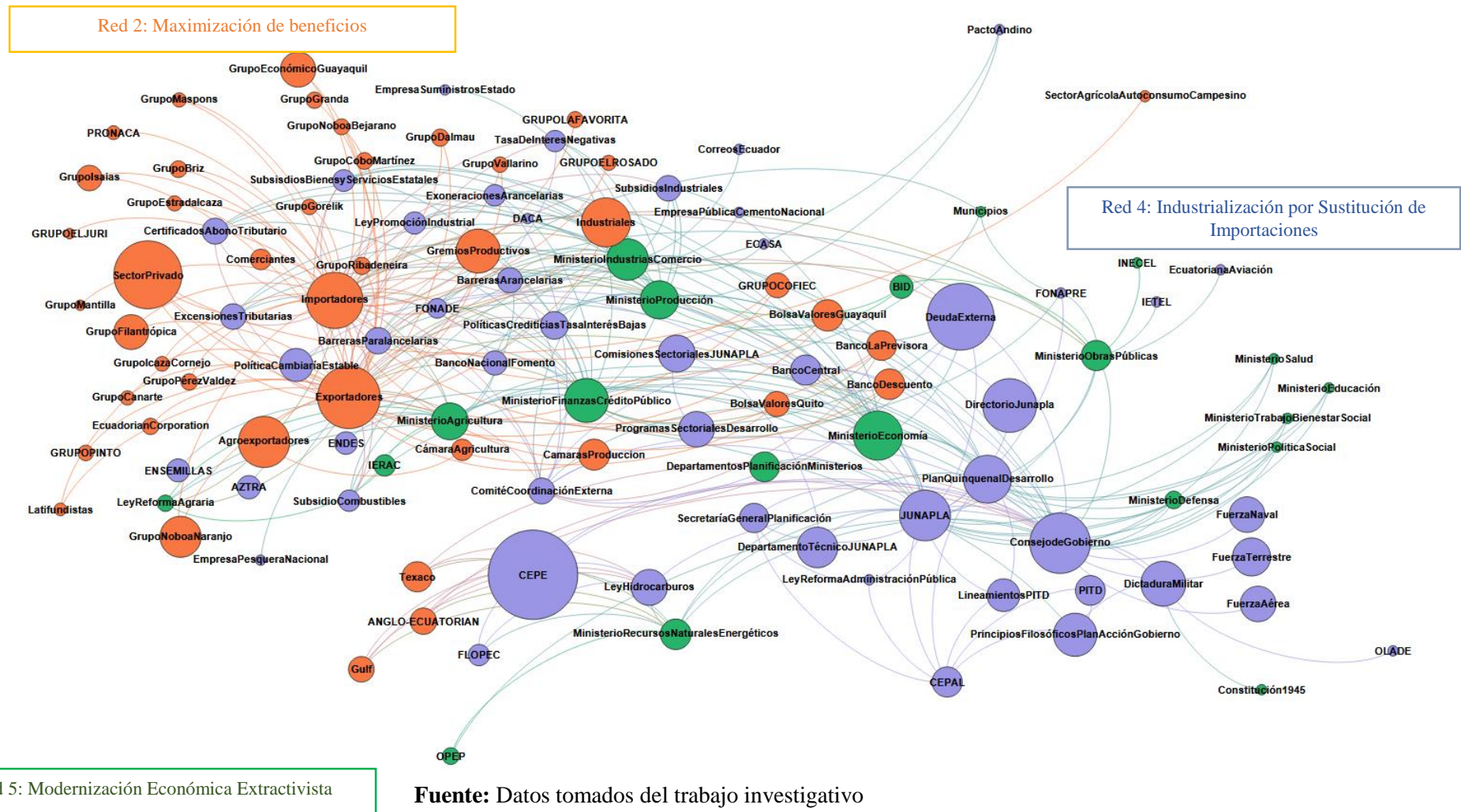
De tal manera que los agentes económicos privados tuvieron una mayor influencia en el triunvirato militar para que el proceso de desmonte de la ISI afecte lo menos posible sus intereses económicos. Aunque tuvieron una clara responsabilidad en el desempeño de la estrategia desarrollista; por ejemplo, el comercio externo se incrementó de USD 550 millones en 1970 a USD 3.906 en 1979. Sin embargo, si los productos primario-exportadores tradicionales representaron el 88% del total exportado en 1970, el 29,4% alcanzado en 1979 no fue el resultado de una efectiva sustitución de importaciones, mucho menos, de una economía orientada a la exportación. Sino que las exportaciones de petróleo representaron el 45% y sus derivados el 25% del total de la oferta exportable ecuatoriana (Paz y Mino 2015, 156).

A nivel internacional la dictadura militar no pudo configurar alianzas estratégicas en términos productivos para consolidar el proceso de cambio de modelo de desarrollo, ni aprovechar los marcos institucionales existentes como el Pacto Andino. Salvo la asistencia técnica e inspiración programática/teórica de la CEPAL y el financiamiento para el desarrollo a través de créditos de organismos multilaterales como el BID, las relaciones internacionales de este periodo histórico giraron en torno a la geopolítica del petrolero. Por ejemplo, la participación periférica del Ecuador en la OPEP con su ingreso en 1973 y la creación de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) con sede en Quito también en 1973.

En conclusión, el proceso histórico comprendido entre 1964 y 1979 que tuvo como finalidad, por primera vez en la historia del Ecuador, la transformación del modelo primario-exportador fue posible gracias a las divisas petroleras y su apropiación por parte del Estado mediante gobiernos militares. Estas condiciones de posibilidad viabilizaron el diseño e implementación de políticas públicas inspiradas bajo la idea programática de la ISI-Cepalina que no tuvieron la efectividad suficiente para disciplinar la maximización de beneficios del sector privado debido a profundas ausencias institucionales. Ergo, la estructura productiva ecuatoriana permaneció prácticamente inalterada, aunque existieron avances sociales y económicos, con la salvedad de que el petróleo se convirtió en la principal variable macroeconómica del país. Finalmente, los ingentes recursos económicos ‘invertidos’ vía deuda externa en el fallido proceso de industrialización tuvieron como resultado que desde 1980 se opte por un cambio de estrategia para superar el subdesarrollo

enfocado en la reprimarización de las ventajas comparativas ecuatorianas en el marco de una transición democrática y desajustes macroeconómicos.

Figura 2. Red de políticas del periodo de Industrialización pos-Sustitución de Importaciones 1964-1979 en el Ecuador





## **2.5 Periodo de Reprimarización de la economía nacional 1980-2006**

### **2.5.1 Breve revisión histórica**

Entre 1980 y 2006 el modelo de desarrollo ecuatoriano sufre una transformación cualitativa en comparación con la década y media precedente abandonando la estrategia de industrialización desde adentro. El nuevo paradigma para salir del subdesarrollo se centró en el aprovechamiento de las ventajas comparativas para incrementar las exportaciones. En otras palabras, el modelo de desarrollo primario-exportador no fue cuestionado como en el periodo de la ISI-Cepalino, sino que fue posicionado como un área prioritaria para incrementar el flujo de exportaciones a través del rol protagónico del sector privado en un contexto de crisis fiscal.

Se limita el liderazgo y la intervención estatal, a pesar de seguir obteniendo divisas petroleras, en la economía nacional en favor de los agentes económicos privados tanto nacionales como internacionales. Los mismos se configuran como las ‘palancas de desarrollo’ a través de sus inversiones e interacciones orientadas principalmente por sus propios intereses de lucro individuales. Es decir, el direccionamiento de la inversión pública y la generación de incentivos positivos y negativos en áreas de potencial industrial son reemplazados por la reprimarización de la economía. Esto último debido a que, al retirarse la distorsión estatal en el sistema productivo nacional, las decisiones racionales de los agentes económicos guiadas por su legítimo afán de lucro ubicarían sus inversiones en las áreas productivas con menor riesgo y mayor rentabilidad. Los sectores primarios agrícolas de exportación, importaciones y comercio, así como la explotación petrolera.

El Estado ecuatoriano en este periodo histórico, a diferencia del periodo 1964-1979, se caracterizó por el debilitamiento de su autonomía relativa, aunque seguía administrando mayoritariamente las rentas petroleras. Sin embargo, este debilitamiento frente al sector privado posibilitó el desmantelamiento de los pocos avances alcanzados para disciplinar a este último. Las principales razones para esta regresión en la correlación de fuerzas fueron el desequilibrio económico gracias al excesivo endeudamiento externo de la dictadura militar, y la transición democrática acaecida en 1979. En el primero de los casos el PIB se contrajo a -2,9% promedio anual en el periodo comprendido entre 1979 y 1982 debido a los desequilibrios macroeconómicos, en comparación al crecimiento de 4,3% entre 1974 y 1978. La deuda externa

pasó de USD 48,2 millones de dólares en 1970 a USD 2.768 millones en 1980 creando desajustes fiscales. Los mismos no pudieron ser solventados por la renta petrolera debido a la caída de los precios internacionales del crudo ecuatoriano cuyo precio bajó de USD 23 por barril en 1979 a USD 12,80 en 1986 (Acosta 2001, 374-376).

En el segundo caso, la transición democrática realizada por el triunvirato militar a través de la ley de partidos políticos, la ley de elecciones, y la ley de referéndum tuvo como consecuencia que el proceso de democratización iniciado en 1976 desembocó en la entrega del poder a los civiles el 10 de agosto de 1979. El resultado directo de esta transición democrática fue el retiro del poder militar de la arena política, aunque siguieron ejerciendo el rol de 'árbitros' en las constantes crisis del sistema político ecuatoriano en la década de 1990. Empero, los militares no volvieron a jugar un rol decisivo en el diseño e implementación de políticas concernientes al modelo de desarrollo ecuatoriano.

Las organizaciones políticas como: el Partido Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID), Democracia Popular (DP), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Concentración de Fuerzas Populares (CFP), el Partido Sociedad Patriótica (PSP), entre otros fueron los actores fundamentales de la democracia ecuatoriana en el periodo en cuestión. Ergo, sus relaciones, interacciones e intereses con los agentes económicos privados se reflejaron en la hegemonía de la iniciativa privada en la nueva estrategia de desarrollo en detrimento del rol del Estado.

Igualmente, el contexto internacional coadyuvó al descredito de las políticas estatistas y el *keynesianismo* como grandes paradigmas para conseguir el salto productivo y el desarrollo, especialmente en Latinoamérica con el advenimiento de la crisis de la deuda en 1982. Por ejemplo, el crecimiento económico real de la región fue en promedio 1,8% entre 1982 y 1985, mismo periodo en el cual los países latinoamericanos pagaron aproximadamente USD 108 mil millones en obligaciones vencidas correspondientes a deuda externa (Larrea 1992, 78). En tal sentido, la estrategia de la ISI-Cepalina fue considerada como la principal responsable del descalabro económico allanando el camino a la hegemonía ideológica del liberalismo económico materializados en 1970s y 1980s por Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos respectivamente. Este paradigma caracterizado por la desregulación financiera y

liberalización comercial logró consolidarse en América Latina en los últimos años de la década de 1980s a través del Consenso de Washington.

El Ecuador debido a las dificultades macroeconómicas y al agotamiento de su estrategia desarrollista diseñó e implementó políticas públicas para el fortalecimiento de las exportaciones independientemente de la profundización del modelo primario-exportador en el marco del fin de la Guerra Fría y la hegemonía de la liberalización económica. Por lo tanto, los diferentes actores y las ideas programáticas que interactuaron durante este periodo histórico fueron consecuencia directa e indirecta de las condiciones estructurales descritas en líneas precedentes.

Finalmente, el Ecuador en el periodo de 26 años comprendido entre 1980 y 2006 siguió una estrategia de reprimarización del sistema productivo nacional motivado por una constante crisis económica anclada en el endeudamiento externo. Sin mencionar la inestabilidad política reflejada en crisis de gobernabilidad, golpes de Estado vía poder legislativo, interinazgos, y destituciones presidenciales. A diferencia de los dos modelos de desarrollo analizados, Modernización Agroexportadora e ISI, en este periodo histórico el debate sobre el modo de acumulación fue opacado por las apremiantes necesidades fiscales al no existir ningún boom económico como el cacaotero, bananero o petrolero.

### **2.5.2 Descripción y análisis de ideas programáticas**

Esta sección analiza las principales ideas programáticas que articularon e influenciaron a los actores de la red de políticas en relación al sistema productivo ecuatoriano entre 1980 y 2006. Cabe resaltar como se expuso en párrafos precedentes el debate técnico y político en cuanto al modelo de desarrollo primario-exportador durante este periodo histórico fue precario debido al contexto de crisis económica. Sin embargo, los intereses y acciones de los diferentes actores si generaron resultados directos y explícitos en relación al modelo de acumulación, los mismos fueron la reprimarización del aparato productivo ecuatoriano. A continuación, se describe y analiza las siguientes ideas-fuerzas: (i) ISI-Cepalina, (ii) Maximización de beneficios, (iii) Neoliberalismo, y (iv) Modernización económica agro-exportadora.

### **2.5.2.1. Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) Cepalina**

Esta idea programática tuvo un carácter hegemónico entre 1964 y 1979, en este periodo histórico el modelo rentista ecuatoriano fue cuestionado por primera vez en su historia. El Estado gracias a las rentas petroleras pudo liderar un proceso de industrialización tardío que terminó derivando en una crisis macroeconómica. En contraposición, desde 1979 hasta 2006 esta idea-fuerza sufrió un declinamiento progresivo en su relevancia estratégica para articular actores que generen redes eficaces de influencia en el diseño e implementación de políticas relacionadas al modelo de desarrollo ecuatoriano.

Su capacidad articuladora real se sustentó, sobre todo, en organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, partidos políticos de izquierda, sectores de la academia, intelectuales de izquierda, y el movimiento indígena ecuatoriano. Sin embargo, inclusive en estos espacios minoritarios en relación a su capacidad de influencia en la red de políticas, su consolidación como idea programática fue parcial porque compartió protagonismo con otros paradigmas como: las ideas anti-globalización, *keynesianismo*, anarquismo, nacionalismo, socialdemocracia, indigenismo, entre otros (Cordero 2016, 108).

Por lo tanto, en este periodo histórico la importancia de la ISI-Cepalina fue testimonial reflejada especialmente durante los primeros años de transición entre la dictadura y el primer gobierno democrático encabezado por el Ex Presidente Jaime Roldos Aguilera. Por ejemplo, el gobierno en mención mantuvo las competencias de coordinación y planificación de instituciones estratégicas conferidas por el gobierno militar como es el caso de JUNAPLA. Así como los planes de desarrollo sectoriales y nacionales para la materialización de los grandes objetivos nacionales a través de diferentes políticas.

Empero, estas instituciones como resultado de la profundización de la crisis macroeconómica, reflejada en los altos índices inflacionarios que alcanzaron el 63% en septiembre de 1983, terminaron siendo desplazadas por las instituciones orientadas a estabilizar la economía nacional (Acosta 2001, 367). Ergo, la Industrialización por Sustitución de Importaciones respondía como paradigma aglutinante de actores en escenarios políticos y económicos en los cuales el Estado ejercía un liderazgo preponderante al canalizar la bonaza extractivista. En contraposición, esta

idea-fuerza no compaginó con la nueva realidad caracterizada por el retiro del intervencionismo estatal tanto de la arena política como de la economía nacional en un marco de reducción de los precios de los *commodities* en el mercado internacional.

Igualmente, la influencia regional en términos políticos, económicos, y técnicos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) fundamentado en el estructuralismo perdió fuerza ante los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Evidentemente antes que asesorías técnicas sobre cómo realizar la transformación productiva, países endeudados como el Ecuador prefirieron acceder a recursos financieros para salvaguardar su liquidez. En conclusión, las políticas inspiradas en la ISI fueron o trataron de ser desmontadas, por lo cual su trascendencia como idea programática también sufrió el mismo destino en este periodo histórico.

### **2.5.2.2 Maximización de beneficios**

Esta idea-programática se configura como el más importante paradigma articulador de los agentes económicos privados en este periodo histórico. Cabe resaltar que existe una continuidad inherente del afán de lucro como idea-fuerza que aglutina los intereses de los diferentes actores del sector privado dado que el mismo es connatural a la acción empresarial en cualquier latitud y tiempo histórico. Sin embargo, su importancia como categoría analítica radica en su nivel de hegemonía o disciplinamiento en relación a otras ideas programáticas, en este caso alrededor del modelo de desarrollo ecuatoriano entre 1980 y 2006.

En tal virtud, la maximización de beneficios vuelve a ocupar un espacio hegemónico en comparación a su rol articulador entre 1964 y 1979 porque las condiciones que hacían posibles su disciplinamiento, Estado con autonomía relativa y rentas petroleras, se ven mermadas drásticamente. La correlación de fuerzas se inclina a favor del sector privado en detrimento de un Estado sumido en continuas crisis fiscales e inestabilidad política. Ergo, de manera directa o indirecta los agentes económicos privados se convierten en las palancas del desarrollo/ crecimiento económico, que no implica necesariamente una transformación productiva. En la misma tónica que en el periodo denominado modernización agroexportadora, 1948-1964, la

maximización de beneficios tiene como lineamiento preponderante para sus inversiones la mayor rentabilidad al menor riesgo posible.

Aunque cabe resaltar que, a diferencia de los años del boom bananero, desde 1980 la presencia e influencia de los capitales transnacionales crecen gradualmente en las principales áreas productivas del Ecuador. Por ejemplo, la inversión extranjera directa pasó de 0,70% en relación al PIB en 1979 a 1,30% en 1987. Es decir, de USD 48 millones se avanzó hacia aproximadamente USD 122,9 millones respectivamente (Acosta 2001, 314). Empero, este magro crecimiento de la confianza inversionista internacional se materializó principalmente en sectores productivos agroexportadores, financieros y extractivos.

En consecuencia, la expresión internacional de la maximización de beneficios no generó ni en volumen ni en calidad de inversión una modificación sustantiva de los patrones productivos agrarios y extractivos en el Ecuador. Empero, para los actores privados tanto internos como externos su articulación en torno a la idea programática de maximización de beneficios permitiría su influencia directa para el desmantelamiento selectivo de las restricciones comerciales impuestas por la estrategia de la ISI en la década pasada.

Finalmente, en este periodo histórico se consolida la hegemonía programática de maximización de beneficios en las redes de políticas relacionadas con la vigencia del modelo de desarrollo primario exportador en el país. Pero, a diferencia del periodo comprendido entre 1948 y 1964 caracterizado por un contexto internacional de recuperación postguerra keynesiano, desde 1980 se sumó un respaldo ideológico y político a través del auge del neoliberalismo a escala mundial.

### **2.5.2.3 Neoliberalismo**

El neoliberalismo como idea programática tiene una relación directa con la idea fuerza relacionada a la maximización de beneficios, sin embargo, son paradigmas ideológicos diferentes. Esto debido a que el primero se sustenta en la aplicación de decisiones políticas, políticas públicas, planes y proyectos desde una autoridad pública a nivel local o nacional en favor de la libertad económica. Mientras que el segundo es la condición innata que caracteriza al sector privado en cualquier contexto sociopolítico o socioeconómico en el que se desenvuelva.

Por consiguiente, como se ha analizado a lo largo de este trabajo académico; la maximización de beneficios puede debilitarse, adaptarse, limitar, o acrecentar sus intereses según la correlación de fuerzas existentes.

Entre 1980 y 2006 emerge como gran paradigma mundial el neoliberalismo que debido a su propensión a favorecer políticas orientadas en beneficio del libre mercado y en detrimento de la participación del Estado, se complementa o allana el camino al sector privado en las economías nacionales. En el caso ecuatoriano la cabeza de playa para el aterrizaje de esta idea programática como elemento articulador de diferentes actores fue el sobreendeudamiento externo y la subsecuente crisis macroeconómica. Por ejemplo, en 1961, gobierno de Carlos Julio Arosemena, se solicita por primera vez ayuda del FMI con un crédito de USD 10 millones. Hasta 1972 se solicitó en promedio USD 11 millones, alcanzando su punto más alto en el gobierno de Velasco Ibarra en 1970 con un crédito de USD 22 millones. Sin embargo, en 1983 bajo la presidencia de Oswaldo Hurtado el Ecuador solicitó USD 166 millones para solventar su desequilibrio macroeconómico (Acosta 2001, 372).

Por consiguiente, el neoliberalismo como marco programático para resolver la crisis económica e impulsar la reactivación de la economía nacional articuló a actores nacionales e internacionales como: FMI, Banco Mundial, Departamento del Tesoro de Estados Unidos, gobiernos, carteras de Estado, y agentes económicos privados. En lo que respecta a sus ejes programáticos el neoliberalismo fundamenta la seguridad jurídica y el respeto a los contratos, fomento a la inversión extranjera, focalización de los subsidios, equilibrios macroeconómicos -inflación, deuda, y gasto público-, liberalización comercial, financiera y contractual. Sin mencionar la generación de condiciones estructurales que faciliten la participación mayoritaria de los agentes privados en las economías nacionales a través de privatizaciones, desregulaciones financieras, arancelarias, sociales, ambientales, y laborales; así como la reducción del tamaño del Estado (Williamson 1990, 14-16).

Estos lineamientos políticos, económicos y de política pública configuraron la idea programática relacionada al neoliberalismo en el país que junto a la maximización de beneficios fueron las ideas fuerza hegemónicas que influenciaron decididamente el mantenimiento del modelo de

desarrollo primario-exportador en el Ecuador. Finalmente, la consecuencia directamente proporcional de esta correlación de fuerzas en el plano programático fue el renacimiento del modelo exportador sujeto a las ventajas comparativas que será analizado a continuación.

#### **2.5.2.4 Modernización económica agroexportadora**

Esta idea programática se sustenta en la reprimarización de la economía ecuatoriana, entendiendo este proceso como el abandono de las políticas de industrialización desde adentro en beneficio de las actividades productivas que generen resultados en términos de exportaciones. En otras palabras, al ser el Ecuador históricamente un país con un modelo de acumulación originario centrado en el rentismo agroexportador y el extractivismo petrolero, sin la intervención del Estado las exportaciones se canalizarían a través de los sectores primarios tradicionales.

Por ejemplo, en 1985 las exportaciones de petróleo representaron el 60% de las exportaciones totales, seguidas de 25% banano, 6% café, 4% camarón, 3% cacao y 1% atún y otros (Acosta 2001, 361). Ergo, existió una reprimarización del sistema productivo nacional en comparación a la década de la ISI, no por los resultados que son similares a los de 1985, sino debido a la estrategia de desarrollo implementada que sacrificó el salto productivo en favor del flujo de exportaciones independientemente de su impacto en el modelo de desarrollo.

Esta idea-fuerza tuvo un rol hegemónico en la articulación de actores tanto privados como públicos entre 1980 y 2006 porque se complementó con las ideas programáticas relacionadas a la maximización de beneficios y el neoliberalismo. Esta simbiosis se sustentó en el desmantelamiento de las barreras comerciales y el posicionamiento de los agentes privados como actores prioritarios en reemplazo del Estado. En consecuencia, como se expresó en líneas precedentes, los sectores más beneficiados fueron aquellos ligados a actividades agroexportadoras e importadores quienes se articularon específicamente en torno a esta idea programática sin desdeñar las otras ideas fuerza hegemónicas.

Esta reprimarización de la economía nacional tiene una relación directa con la idea programática hegemónica del periodo 1948-1964 dado que su esencia fue canalizar las inversiones públicas y privadas en el resurgimiento de las actividades que ya brindaron resultados al país en términos de



exportaciones. Es decir, de la mano de las agroexportaciones, la participación privada nacional e internacional en el sector petrolero, y el aprovechamiento de las ventajas comparativas afinadas, sobre todo, en los recursos naturales disponibles deberían configurarse las políticas públicas ligadas a la estabilidad y crecimiento económico.

Lo importante no consistía en transformar el modelo de desarrollo rentista, sino en maximizar el rendimiento de las áreas productivas priorizadas. Esta priorización no fue evaluada en términos de su potencial desarrollo industrial, sino bajo parámetros de comercialización internacional en relación a la competencia existente en el mercado externo. Finalmente, esta idea programática afianzó la vigencia del modelo de acumulación originaria en el país al direccionar las políticas a los sectores productivos que históricamente añadían escaso valor agregado, tecnología, y productividad a los bienes y servicios exportados.

### **2.5.3 Estructuración de las redes**

En esta sección se analiza la configuración de los principales actores y sus interacciones en base a las ideas programáticas establecidas en lo que respecta a la red de políticas relacionada al modelo de desarrollo imperante entre 1980 y 2006. Este periodo histórico se caracterizó por una modernización del modelo primario-exportador a través de la reprimarización de la economía con bajo perfil tecnológico ante las necesidades macroeconómicas del país. En otras palabras, este proceso enfatizó el fomento de las exportaciones tradicionales que profundizaron la vigencia de un modelo rentista que en la década de 1970s trató fracasadamente de ser reformado.

Precisamente una de las consecuencias de la implementación fallida de la ISI Cepalina fue la emanación de un problema estructural de desajuste fiscal sintetizado en el endeudamiento externo. Este último en términos per cápita bordeaba los USD 42,4 en 1970 mientras que en 1980 el mismo subió estrepitosamente a USD 578 por habitante (Acosta 2001, 373). La contratación de deuda externa de modo agresivo para industrializar el país generó distorsiones en la economía nacional. Por ejemplo, en 1981 la inversión pública se redujo en 7,2%, la inversión privada en 11,6%, descenso de las exportaciones no petroleras en 11,3%, saldo deficitario de la cuenta corriente en USD 1.182 millones, sin mencionar que el 54,4% de la deuda externa se había negociado a tasas de interés flotantes (Oleas 2013, 87-109).

La crisis macroeconómica condicionó directamente las estrategias, políticas, y programas en torno a la recuperación de los equilibrios fiscales. Los debates de política pública en relación al cambio de modelo de desarrollo se deslegitimaron dando por sentado de manera implícita la validez del modelo primario-exportador, el mismo solamente debía ser modernizado y resignificado mediante el retiro protagónico del Estado que sería reemplazado por los capitales privados nacionales e internacionales. En tal sentido, los agentes productivos privados hegemónicos que habían logrado contrarrestar, adaptarse, y sacar provecho a las políticas proteccionistas entre 1964 y 1979 sin realizar mayores concesiones productivas, se articularon en pos de realizar un desmontaje comercial en función de sus intereses de ganancia.

La Federación Nacional de Cámaras de Comercio, las Cámaras de la Producción, la Federación Nacional de Cámaras Industriales, la Federación de Exportadores, la Federación Nacional de Cámaras de Comercio, entre otras promovieron activamente el diseño e implementación de instrumentos de política pública relacionados directamente al impulso de las exportaciones primarias en detrimento de la industria nacional. En el gobierno del Ex Presidente León Febres Cordero (1984-1988) actores estrechamente ligados al sector privado ocuparon posiciones de poder que viabilizaron la preponderancia de las ideas programáticas relacionadas a la maximización de beneficios, neoliberalismo y el modelo exportador de ventajas comparativas.

Por ejemplo, Francisco Swett ocupó el Ministerio de Finanzas y Economía, Carlos Emanuel la gerencia del Banco Central, Alberto Dahik fue asesor y coordinador general de la política económica. Los mismos tenían una trayectoria profesional ligada al Banco del Pacífico al ser uno de sus ejecutivos en el caso de Swett, y tanto Dahik como Emanuel habían sido consultores de la Cámara de Industrias de Guayaquil (Oleas 2013, 117). Ergo, medidas como la creación del fondo de promoción de exportaciones, ley de fomento a las exportaciones, seguros de créditos a las exportaciones, y bonos de exportación generaron incentivos y subsidiaron a los exportadores de bienes primarios.

Dichos incentivos se cobijaban bajo el argumento de que las exportaciones independientemente de su productividad, valor agregado, o reconversión industrial serían la palanca de la recuperación económica. A diferencia del periodo de la ISI Cepalina estos incentivos no

respondieron a sectores priorizados en base su capacidad de salto productivo. Pero, en coincidencia con el proceso económico de la década de 1970 no se exigieron contraprestaciones para estos beneficios en términos de creación de empleo, mejoras en la productividad o carga fiscal. Y tampoco existió una institucionalidad para medir, evaluar, y reformar los subsidios a las exportaciones tradicionales en base a la eficiencia de sus resultados.

Siguiendo con la misma lógica, en la administración socialcristiana fungió como Ministro de Agricultura y Ganadería el accionista del Banco del Pacífico Marciel Laniado quien tenía estrechos vínculos con el sector agroexportador bananero y con la intermediación agrícola (Oleas 2013, 175). Por consiguiente, esta cartera de Estado impulsó decididamente políticas públicas en favor del sector agroexportador a través de la ley de desarrollo agrario, la ley de fomento a la agroindustria, la creación de la Corporación de Nacional de Productos Agropecuarios, y la desgravación arancelaria. Además, instituciones de crédito público como el Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional direccionaron su oferta crediticia en favor de los exportadores agrícolas y en desmedro del sector agrícola de autoconsumo campesino y los productores de alimentos para la canasta básica.

Tal es así que la Misión Wheeler del gobierno de Estados Unidos de América diagnosticó los principales problemas del agro ecuatoriano en términos de productividad y recomendó el diseño de políticas que favorezcan a las exportaciones de monocultivo. Ergo, a través de incentivos, desregulaciones y facilidades generadas por el Estado se fomentaba no solo la modernización del agro ecuatoriano, sino también se generaban divisas para aliviar los desajustes macroeconómicos. Claramente esta recomendación técnica delineó la política agrícola de los gobiernos ecuatorianos en la etapa del retorno a la democracia en claro favor de los agroexportadores y, con ello, en el mantenimiento del modelo primario-exportado.

Por ejemplo, entre 1984 y 1985 los montos promedios de los créditos públicos otorgados a las actividades agropecuarias pasaron de 273.000 sucres a 410.000 sucres (Acosta 2001, 116). Lo cual significó que las unidades productivas medianas y grandes fueron las principales favorecidas, por ende, grupos económicos como: Mantilla accionistas de la empresa de alimentos PRONACA, Noboa Naranjo con empresas como aceites La Favorita, grupo el Rosado, Maspons,

Icaza Cornejo, Dalmau, Vallarino entre otros con intereses económicos ligados a la producción y exportación de productos agrícolas (Pastor 2015, 78).

Cabe resaltar que esta transición en la red de políticas enmarcadas en el modelo de acumulación ecuatoriano entre el periodo de la ISI-Cepalina y la reprimarización de la economía tuvo una representación mixta en el gobierno del Ex Presidente Jaime Roldos (1979-181). Al ser el primer gobierno de la transición democrática y económica, elegido desde una plataforma de centro-izquierda, trató de conservar ciertos elementos del proceso de industrialización. Por ejemplo, inspirados en la constitución aprobada vía referéndum en 1979 se mantuvo JUNAPLA, aunque cambiando su nombre a Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), como institución rectora de la planificación para la inversión pública, la misma realizó el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984. Igualmente, se impulsó el Pacto Andino como parte de una estrategia subregional para la inserción a la economía neoliberal internacional de manera gradual y priorizando políticas proteccionistas.

Sin embargo, estas decisiones ambiguas y gradualistas fueron reemplazadas tras la sorpresiva muerte de Roldos; pero, sobre todo, debido a la insostenibilidad financiera que enfrentó el gobierno del Ex Presidente Oswaldo Hurtado (1981-1984). En esta administración pública se inició sin ambages la priorización de la maximización de beneficios como idea programática y política económica de gobierno. Por ejemplo, a través de la sucretización de la deuda de agentes económicos privados el Estado ecuatoriano asumió el pago de la deuda privada en dólares aproximadamente USD 1.300 millones para evitar la quiebra el aparato productivo nacional (Acosta 2001, 69).

Si bien es cierto este salvataje implicó la conversión de la deuda contraída en dólares hacia sures para evitar el descalabro económico, los agentes económicos beneficiados carecieron de mecanismos y procedimiento de control para mejorar su productividad, conservar empleo, incorporación de tecnología, o garantizar el pago justo de la misma por parte de instituciones como el Banco Central, la Junta Monetaria, o el Ministerio de Economía y Finanzas. Ergo, a través de instrumentos de políticas como devaluaciones sistemáticas, incrementos a los precios de los combustibles y a los servicios básicos, la eliminación de los controles de precios, el anclaje

bancario, entre otras la sociedad ecuatoriana financió estas medidas de economía política materializada en el Plan de Estabilización Económica de la administración socialcristiana.

Es importante destacar que el modelo de desarrollo primario exportador, al contrario de la época del desarrollismo militar, salió de la palestra tanto del debate político como técnico. La transición democrática no solo eliminó los gobiernos de facto, sino también su visión de un cambio de matriz productiva liderada por el Estado. Se relegaron las competencias de agencias estatales como: JUNAPLA, reemplazada por CONADE, de los planes de desarrollo nacionales y sectoriales, y de los departamentos de planificación ministeriales. A la par se acrecentó la importancia de nodos como el Banco Central, la Junta Monetaria, la Junta Bancaria, Ministerio de Economía y Finanzas, y los innumerables planes de ordenamiento de las finanzas públicas que caracterizaron los años del retorno a la democracia.

Esta preponderancia del sector privado en las principales áreas de decisión de las políticas productivas también se reflejó en la designación por parte del gobierno socialcristiano de Xavier Neira como Ministro de Industrias quien había sido representante de las Cámara de Industrias del Guayas. Igualmente, el empresario petrolero Javier Espinoza fue designado como Ministro de Recursos Naturales (Oleas 2013, 118). En consecuencia, se implementaron medidas como: liberalizaciones progresivas de las políticas cambiarias y monetarias, reformas arancelarias, eliminación de barreras a las importaciones, desmontaje parcial de los subsidios al fomento industrial, entre otras.

Una vez más estas medidas generaron grandes beneficios para los importadores, los miembros de las cámaras de comercio de Guayaquil y Quito e, inclusive, la federación de industriales a nivel nacional. Esta última, aunque suene contradictorio, se benefició de la liberalización comercial debido a que estas políticas fueron desarrolladas de manera parcial. Es decir, ‘respetando’ los mercados nacionales cautivos para mantener ciertos oligopolios nacionales, pero sin ningún tipo de ‘promesa’ de reconversión industrial, a diferencia de la época del desarrollismo militar. Por ejemplo, las importaciones de bienes de capital pasaron en 1980 del 45,2% del total de importaciones a 27,4% en 1983 mientras que en el mismo periodo de tiempo las importaciones de materias primas pasaron de 41,92% a 57,57% (Acosta 2001, 362).

En 1988 asume la presidencia de la República el Dr. Rodrigo Boja por el partido socialdemócrata Izquierda Democrática. Su capacidad de maniobra se vio claramente afectada debido a los magros resultados de la administración socialcristiana, a pesar de las medidas de ajuste estructural y liberalización comercial, para recuperar el equilibrio macroeconómico del país. Por ejemplo, entre 1984 y 1988 la inflación subió 222%, la devaluación 438%, el desempleo tuvo como promedio el 13% de la PEA, y 1. 700.000 ecuatorianos se encontraban en el subempleo (Oleas 2013, 150).

En estas condiciones la administración socialdemócrata se sujetó al diseño e implementación de políticas gradualistas que permitan en primer lugar una estabilización económica, seguida de una recuperación productiva. Empero, el modelo de desarrollo primario-exportador, más allá de ciertos cambios en los instrumentos de política económica, siguió siendo tácitamente aceptado. Sin embargo, un claro viraje ocurrió en torno a la influencia de los grupos económicos en el gobierno dado que, en consonancia con la disputa regional en términos políticos entre Sierra y Costa, la misma se tradujo en la arena económica-productiva. En detrimento de los grupos financieros guayaquileños, Grupo el Pacífico, la administración de Borja se relacionó directamente con el grupo económico quiteño Produbanco. Por ejemplo, el Plan de Emergencia Económica Nacional que buscó resolver los desequilibrios macroeconómicos del país fue liderado por el Ministro de Finanzas Abelardo Pachano, perteneciente al grupo económico en mención (Acosta 2001, 214).

El gradualismo tanto para limitar la influencia de los agroexportadores como para lograr una reactivación económica del país no transgredió las ideas programáticas hegemónicas de este periodo histórico porque la maximización de beneficios siguió influenciando directamente al gobierno. A pesar de medidas como la configuración de un mercado dual cambiario entre la banca privada y el BCE, el sucre se siguió devaluando alcanzando un promedio entre 1988 y 1992 de 390 sucres por cada dólar estadounidense (Oleas 2013, 161). Ergo, los grandes beneficiarios de estas devaluaciones siguieron siendo los agentes económicos ligados al modelo exportador centrado en las ventajas comparativas.

Además, el gobierno de la Izquierda democrática firmó tres cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional que determinaron la inclinación de su política económica en favor de una estrategia de austeridad monetarista para estabilizar las finanzas públicas. Por ejemplo, en este periodo de gobierno se eliminaron los subsidios a varios medicamentos y al trigo, las tarifas eléctricas subieron 45%, y 600% las tarifas telefónicas (Ibíd., 183).

Es importante resaltar que el rol de los organismos multilaterales de crédito, FMI y Banco Mundial, desde el retorno a la democracia fue determinante para mantener como una de las ideas hegemónicas al neoliberalismo en el proceso de estabilización macroeconómica del país. Como resultado directo no existió cabida para ideas-fuerza que articulen redes con poder de decisión institucional que promuevan una economía política para la realización de un salto productivo. Actores dispersos como CFP, MPD, sindicatos, Pachakutic, CONAIE, movimientos sociales, ONGs de izquierda, intelectuales y académicos de izquierda, entre otros tenían pocas oportunidades de participación real en la toma de decisiones. Sin embargo, su presencia se fortaleció a través de mecanismos extra-institucionales como huelgas generales, manifestaciones, bloqueos, movilizaciones, etc., que lograron frenar ciertas decisiones de carácter fondomonetarista como los tratados de libre comercio. Ergo, se convirtieron en actores con veto según su capacidad de movilización para ciertas decisiones de política económica.

Empero, la influencia radical del FMI se reflejó en este periodo histórico porque desde 1980 hasta 2006 la gran mayoría de gobiernos democráticamente electos realizaron acuerdos con este organismo con el fin de recibir dinero para solventar las dificultades macroeconómicas -deuda externa e interna, inflación, balanza de pagos, balanza comercial, etc.-. Y en contraprestación se firmaron cartas de intención que orientaban sus decisiones económicas, productivas, política fiscal, monetaria, financiera y comercial según los lineamientos del Consenso de Washington. Por ejemplo, el gobierno de Hurtado recibió USD 166 millones, la administración de Febres Cordero dos desembolsos por USD 91 y USD 103 millones, el gobierno de Borja también dos desembolsos por USD135 y USD 105 millones, y la administración de Duran Ballén USD 250 millones (Acosta 2001, 371).

Precisamente la administración de Sixto Duran Ballén (1992 y 1996) se caracterizó por el reemplazo del gradualismo socialdemócrata por una estrategia macroeconómica y productiva sustentada en la liberalización y desregulación agresivas en favor de un modelo de desarrollo abierto al mundo neoliberal en base a las ventajas comparativas ecuatorianas. Nuevamente actores fundamentales del sector privado agrario, financiero, comercial, y bancario ocuparon posiciones estelares en las principales carteras de Estado. Por ejemplo, Roberto Dunn Barreiro fundador de la aerolínea Saeta e importador en el Ministerio de Gobierno, Mario Rivadeneira Ministerio de Finanzas, Andrés Barreiro en el Ministerio de Energía y Minas, Pedro López en el Ministerio de Obras Públicas, Mauricio Pinto –Grupo Pinto- para el Ministerio de Industrias y Comercio. Así como, Ana Lucia Armijos en la gerencia del Banco Central, Roberto Baquerizo - ejecutivo de Intermediaria Financiera S.A- fue designado como Presidente de la Junta Monetaria (Oleas 2013, 198).

El Vicepresidente Alberto Dahik lideró el diseño e implementación de un nuevo plan macroeconómico de estabilización que incluía una batería de medidas e instrumentos como: anclaje cambiario, tercerización laboral, conversiones de deuda privada a deuda pública, reducción del gasto público y reforma del Estado, flotación de divisas y tasas de interés, pago de la deuda externa, reforma a la ley de hidrocarburos, entre otros. Las materializaciones de estas medidas significaron la reducción del presupuesto general del Estado en 70000 millones de sucres en 1993, aumento de los derivados del petróleo en 115%, tarifas eléctricas 120%, entre otros (Acosta 2001, 78-89).

En consecuencia, la profundización de los modelos de maximización de beneficios, exportaciones mediante ventajas comparativas, y neoliberalismo articularon a los diferentes nodos en la red de políticas del sistema productivo nacional. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos de América, FMI, Banco Mundial, y OMC fomentaron los créditos de estabilización, las renegociaciones para el pago de la deuda externa como el Plan Brady, la iniciativa de las Américas para el libreo comercio panamericano, la incorporación del Ecuador al CIADI, y la firma de acuerdos bilaterales de protección de inversiones. En el marco de estos mecanismos que desregularon y liberalizaron la economía nacional se fundamentaba la necesidad de generar confianza inversionista que fomente el empleo nacional, la generación de divisas vía



exportaciones, y como resultado la estabilización de los desequilibrios fiscales. Por ejemplo, entre 1983 y 1994 se realizaron seis convenios de pago de la deuda externa con el Club de París con montos consolidados de aproximadamente USD 2.000 millones (Acosta 2001, 372).

La administración de Duran Ballén utilizó la desregulación del sistema financiero como estrategia en la que el libre juego entre la oferta y la demanda canalice las inversiones en los sectores productivos. Sin embargo, las reformas realizadas a la ley de Régimen Monetario y Financiero no se canalizaron necesariamente en las áreas productivas, ni siquiera mayoritariamente en las áreas agroexportadoras, estrellas del modelo rentista, sino en la especulación a través de la intermediación financiera. Por ejemplo, el margen de intermediación cuando era controlado por el BCE alcanzó en promedio el 7,1% anual, en 1993 en manos del sector financiero privado pasó a 24,12% (Oleas 2013, 213).

La reforma del Estado mediante privatizaciones, sobre todo parciales y concesiones, debido al poder de veto de los actores extra-institucionales caracterizaron a este periodo histórico. Por ejemplo, el suministro de electricidad a la ciudad de Guayaquil estaba a cargo de la empresa EMELEC que funcionó por décadas gracias a garantías estatales para garantizar ganancias en dólares. Sin inversiones, mantenimiento, ni mejoras tecnológicas, y múltiples controversias y procesos judiciales con el Estado ecuatoriano el Ex presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, Andrés Barreiro, y Ministro de Energía de Durán Ballén zanjó a través de un acuerdo esta disputa histórica en detrimento de los intereses nacionales (Oleas 2013, 227). Lo que tuvo como consecuencia estiajes que recortaron la generación de energía, el gobierno tuvo como única respuesta adelantar a nivel nacional el reloj por una hora. Pese a esto el sistema eléctrico siguió siendo un gran negocio, tal es así que el banquero Fernando Aspiazu, perteneciente al grupo económico El Progreso, compró el 50% de las acciones de EMELEC (Ibíd., 214).

Siguiendo esta lógica en beneficio del sector privado el gobierno de Sixto Durán configuró el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que tenía por objetivo buscar la eficiencia de los sectores estratégicos en manos del Estado a través de procesos de privatizaciones. Empresas estatales como IETEL con sus sucursales regionales ANDINATEL y PACIFICTEL, así como correos del Ecuador, el IESS, entre otras intentaron ser privatizadas sin éxito, pero se allanó el

camino para la participación del sector privado sobre todo en el sector estratégico de las telecomunicaciones.

Esto se debió gracias a la aprobación de leyes como: ley especial de telecomunicaciones, ley para la compra de renuncias en el sector público, ley del sector eléctrico, ley de maquilas, la creación del Fondo de Solidaridad para el sector de telecomunicaciones entre otras (Acosta 2001, 344). Esta agenda legislativa entre 1980 y 2006 no fue la consecuencia de programas de gobierno coherentes, negociaciones programáticas, o proyectos políticos de coalición. Sino el resultado de mayorías flotantes que respondían según incentivos particulares y corporativos de los principales partidos políticos en el Congreso Nacional: PRE, PSC, PSP, FRA, MPD, DP, ID, CFP, entre otros. Además, los mismos fueron influenciados por el neoliberalismo como ideología imperante de aquella época.

A pesar de las políticas por la estabilización económica que caracterizaron a este periodo histórico y el abandono del proceso de industrialización desde adentro, el rentismo extractivista siguió vigente. Aunque a diferencia de la época de la ISI Cepalina, el rentismo petrolero no fue utilizado como palanca para implementar el salto productivo; sino como mecanismo de financiamiento para apalancar, renegociar, pagar deuda externa, y buscar la disciplina fiscal. Cabe destacar que los ingresos por divisas petroleras sufrieron un retroceso debido a los bajos precios de este *commodity* en el mercado internacional. Por ejemplo, de un precio de USD 23 por barril en 1979 se pasó a USD 13,68 en 1994, además, el servicio de la deuda pública en relación a las exportaciones creció de 25% en 1970 a 46% en 1990 (Acosta 2001, 371).

Desde el retorno a la democracia en 1979 las diferentes administraciones abrieron el paso para la participación de capitales privados nacionales e internacionales en CEPE, que después de la reforma realizada por el gobierno del Dr. Borja pasó a denominarse PETROECUADOR. Mediante la ley de modernización y la ley de mercado de valores se pretendía titularizar las acciones de las empresas estatales, especialmente las relacionadas a los sectores estratégicos, para que los actores privados puedan intervenir en estas áreas monopolizadas por el Estado.

Entre 1980 y el año 2000 las exportaciones de crudo siguieron representando el mayor bien exportable en relación al total de exportaciones con un promedio de 42%. En cuanto a este último año el peso de la deuda en relación al PIB fue del 97%, en relación a las exportaciones 278%, y en cuanto al servicio de la deuda en relación a las exportaciones el 43%. Precisamente el servicio de la deuda en relación al PIB tuvo como promedio entre 1986 y 2000 el 8% con picos en 1995 con el 10% y 13,8% en 1999. Sin mencionar que la participación de los ingresos petroleros en relación al presupuesto general del Estado tuvo un promedio entre 1980 y 2000 de 39,5%. Estos ingresos en su mayoría sirvieron para gasto corriente, la creación de fondos de estabilización macroeconómica y el pago de la deuda externa (Acosta 2001, 370-375).

Por lo tanto, las rentas del extractivismo petrolero que profundizaban la vigencia del modelo primario exportador fueron dirigidas en favor de la estabilización macroeconómica utilizando mecanismos netamente monetaristas. Y, en su defecto, actores como la Junta Monetaria, la Junta Bancaria, la Superintendencia de Bancos, el Banco Central y el Ministerio de Finanzas fueron los nodos centrales con poder de decisión en las áreas estratégicas de los sistemas productivo, económico, financiero, y agrario en función de generar los incentivos para que los sectores privados y la sociedad civil aumenten la productividad del país.

En tal sentido, entre 1993 y 1995 se realizaron 11 privatizaciones por un total de USD 169 millones, el 80% correspondían a la industria del cemento y el 19,5% al transporte aéreo. Pero, en este periodo de tiempo y a pesar de las reformas promovidas, tan solo USD 94 millones ingresaron al país como inversión extranjera directa para este proceso de privatización. Además, del total de empresas estatales, 167, solo 72 eran empresas estatales de pleno derecho público, las demás eran de participación mixta en las que el Estado solo tenía participación accionaria mayoritaria en 42 (Oleas 2013, 246).

Ergo, los procesos de privatización, desregulación, y liberalización que propiciaron el retiro del Estado para intervenir en el modelo de desarrollo, solamente generaron un vacío especulativo especialmente en el área financiera ante la falta de control estatal. Sin contar que entre 1992 y 1993 la inversión extranjera directa en términos generales pasó de USD 177 a USD 470 millones, pero el 70% de la misma se concentró en ramas extractivas (Ibíd., 264). En consecuencia, la

planificación e inversión pública para el desarrollo fue desmantelada con la esperanza fracasada de que los agentes económicos privados en función de su maximización de beneficios generen asignaciones eficientes de sus recursos privados para el crecimiento económico, la reconversión industrial, y los equilibrios económicos de manera desregulada y espontánea.

En 1996 es elegido el líder populista Abdalá Bucaram quien solo duraría 6 meses en la presidencia debido a movilizaciones masivas por sus extremas políticas económicas neoliberales -plan de convertibilidad- y la corrupción rampante de su gobierno. El 'líder de los pobres' fue financiado por los principales banqueros y empresarios costeños como Álvaro Noboa, Alfredo Adoum, Grupo Isaías dueños de Filanbanco; quienes fueron parte de su equipo económico de gobierno. Sin embargo, su destitución vía poder legislativo solo fue el inicio de un proceso de quiebre e inestabilidad institucional del precario sistema político ecuatoriano.

En el marco del gobierno interino de Fabián Alarcón se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que dejaría sin efecto la carta magna elaborada en 1979 en favor de una nueva carta fundamental en 1998. En esta última se elevaron a rango constitucional las ideas programáticas relacionadas a maximización de beneficios, ventajas comparativas, y Consenso de Washington, específicamente en lo que respecta al título XII de la constitución que establecía la autonomía del Banco Central, la desregulación financiera al quitar competencias reales a la Junta Monetaria, Junta Bancaria y Superintendencia de Bancos.

Además, el título XII de la nueva constitución consagró constitucionalmente la reprimarización de la economía porque priorizó las actividades productivas relacionadas a sectores primarios y extractivos como: agrícola y agroindustrial. En la misma lógica se promovió la liberalización comercial sin ningún tipo de protección a las manufacturas nacionales, y se posicionó a la estabilidad macroeconómica como fin último de las políticas económicas.

En este contexto en 1998 es elegido como presidente de la República Jamil Mahuad en representación del partido Democracia Popular, cuyo gobierno sufrió y profundizó las consecuencias y causas respectivamente de la desregulación financiera. Mahuad no reformó los mecanismos que permitían la especulación financiera; en contraposición, impulsó instituciones,

normas y programas que agravaron la crisis del sector financiero nacional como: reforma a la ley general de instituciones del sistema financiero, ley de reordenamiento en materia económica, ley AGD, fortalecimiento del COMEXI y CORPEI como instituciones dominadas por representantes del sector privado para dictar las políticas de comercio exterior, entre otros (Oleas 2013, 337-339).

El gobierno de Mahuad pretendió ordenar institucionalmente la administración pública con medidas valiosas como la creación del Servicio de Rentas Internas, la Corporación Aduanera Ecuatoriana, y el bono de solidaridad. Empero, las mismas fueron decisiones aisladas en medio de la incapacidad institucional del Estado y la falta de voluntad política del gobierno por controlar la vorágine especulativa que se decantaría en el congelamiento de los depósitos bancarios y la implementación de la dolarización.

Actores hegemónicos con lazos directos con el gobierno democratapopular como Banco del Progreso, Filanbanco, SolBanco, y Banco de Prestamos quebraron al no poder respaldar los fondos de sus depositantes a pesar de los salvatajes del Estado que alcanzaron 40.000, 45.000, 20.000 y 1.1000 millones de sucres respectivamente (Oleas 2013, 349-352). Sin mencionar medidas como la eliminación al impuesto a la renta y su reemplazo por el impuesto del 1% a la circulación de capitales aupadas por el PSC en el congreso nacional, el incremento al IVA, los créditos vinculados a los bancos privados, restar competencias a la Superintendencia de Bancos, la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con el fin de endeudar al Estado para garantizar los depósitos bancarios, entre otros.

Ergo, en 1999 el crédito público neto en favor del sistema financiero privado alcanzó 4.57 miles de millones de sucres (Oleas 2013, 358). La AGD se convirtió en la institución más poderosa del país al ser el ente encargado de decidir la cuantía y el direccionamiento del salvataje bancario. Esta institución estaba presidida por la Superintendencia de Bancos cuyo control fáctico descansada en los bancos privados principalmente de la Costa. A pesar del volcamiento del Estado para estabilizar sin contraprestaciones al sistema financiero nacional bancos como: la Previsora, Filanbanco, Continental, Tungurahua, Occidente, Pacífico, entre otros quebraron.

En otras palabras, la relación incestuosa entre sector privado y Estado con un claro disciplinamiento del primero sobre el segundo, este si efectivo al contrario del disciplinamiento de 1970s, fue el epílogo catastrófico de la maximización de beneficios como idea programática exponencial del modelo de desarrollo primario-exportador. El ejemplo más palpable de esta relación fue que la campaña de Mahuad costó 57.000 millones de sucres, de los cuales el 27%, no fue registrado en las cuentas electorales, dado que fue un aporte ilegal del banquero Roberto Aspiazu (Banco del Progreso). Otros banqueros como Roberto Isaías, Filanbanco, aportaron a través de espacios de televisión gratuitos, Fidel Egas dueño del Banco del Pichincha aportó 889 millones de sucres, Guillermo Lasso del Banco de Guayaquil 500 millones de sucres, entre otros (Oleas 2013, 362).

Por consiguiente, al contrario de la emanación de un Estado desarrollista con el fin de transformar las estructuras del modelo rentista en favor de un proceso de industrialización. La transformación institucional del Estado ecuatoriano desde el retorno a la democracia se decantó en la apropiación cuasi directa de los principales entes de toma de decisiones por parte del sector privado rentista y especulativo minando toda autonomía relativa. Tal es así que ocurrieron casos como el de Álvaro Guerreo que fue simultáneamente presidente del Banco La Previsora y del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el Superintendente de Bancos Jorge Guzmán vinculado al Grupo Financiero Pacífico, Carlos Larreategui, Presidente de la Asociación Nacional de Bancos, nombrado secretario de la presidencia, entre otros (Ibíd., 350-360).

La crisis bancaria y la posterior dolarización de la economía nacional terminaron por provocar la destitución del Presidente Mahuad debido a movilizaciones masivas de la ciudadanía, protestas sociales lideradas por la CONAIE, e intentos de golpes de Estado como aquel encabezado por el entonces Coronel Lucio Gutiérrez. El sistema financiero privado a nivel nacional había sufrido una pérdida total de USD 1.500 millones, aproximadamente el 9,1% del PIB nacional en el año 2000, con excepción del Banco de Guayaquil el resto de las instituciones financieras de la Costa quebraron y pasaron a manos del Estado. Igualmente, la dolarización significó que de la noche a la mañana los ahorros, depósitos, e ingresos de los ciudadanos ecuatorianos se licuaran en USD 8.000 millones gracias al tipo de cambio establecido para la conversión de moneda en USD 1 por 25.000 sucres (Oleas 2013, 380).

Gustavo Noboa (2000-2003) asumió la presidencia ante el derrocamiento de Jamil Mahuad, este gobierno interino en términos generales estabilizó política e institucionalmente el país.

Igualmente, mantuvo y cimentó la dolarización gestada por su antecesor como mecanismo para alcanzar los equilibrios fiscales sacrificando la soberanía para tomar decisiones con respecto a la política monetaria. En el 2005 fue elegido como presidente Lucio Gutiérrez, el mismo que en el 2000 había intentado un golpe de Estado contra Mahuad, desde una plataforma política de centro-izquierda. Sin embargo, sus decisiones de política económica mantuvieron el rumbo trazado desde el retorno de la democracia en función de la estabilidad macroeconómica y garantizando la vigencia del modelo primario-exportador.

El ex coronel es destituido en el año 2005 a través de movilizaciones de los sectores urbanos y medios y, sobre todo, por su debilidad en el congreso nacional después de alianzas y controversias con el PSC. Su Vicepresidente Alfredo Palacio culminó el periodo presidencial en mención hasta enero del 2007 con intentos destacados, pero no concretados debido a su debilidad política, por transgredir los límites de la maximización de beneficios, el neoliberalismo y el modelo agroexportador.

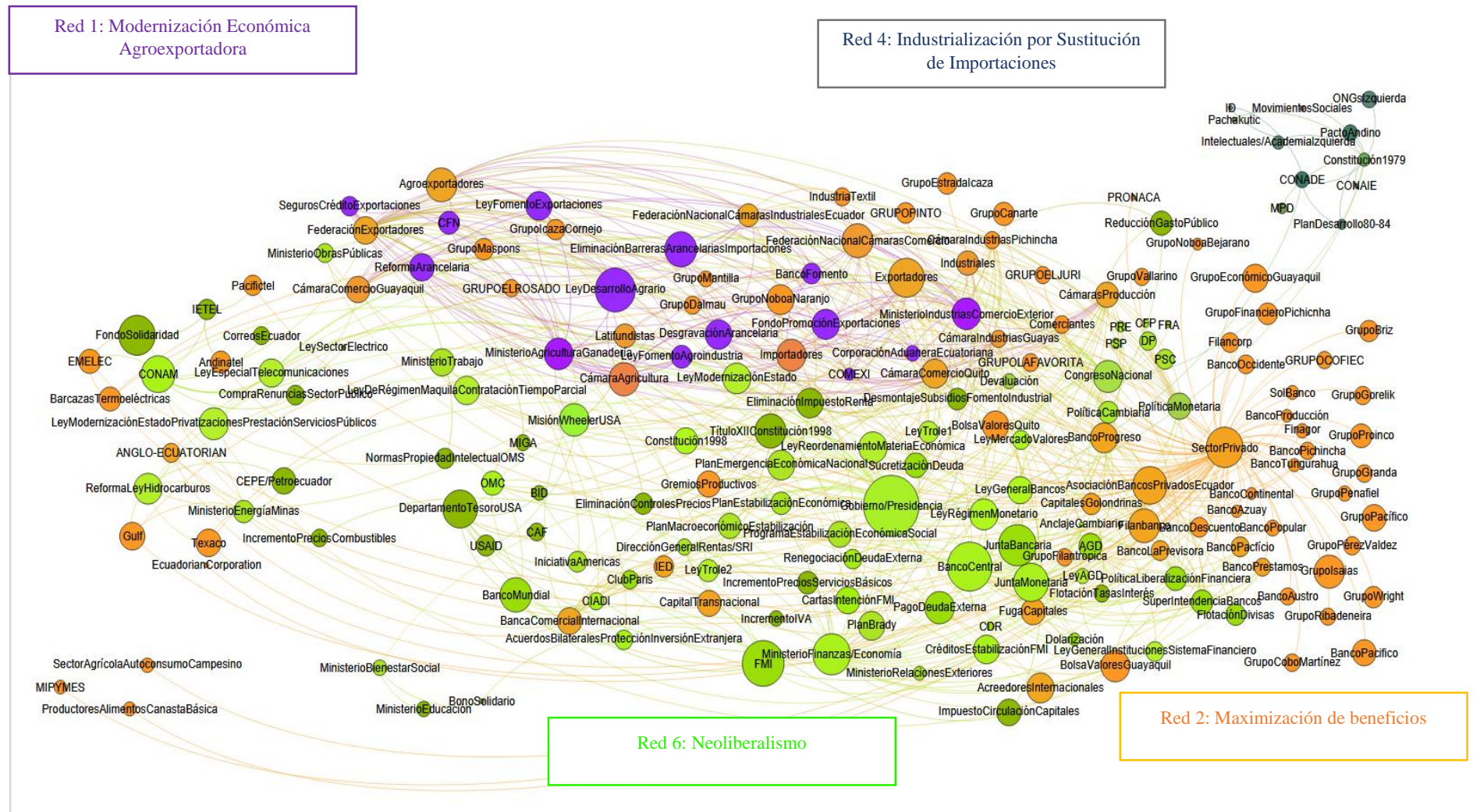
En conclusión, este periodo económico (1980-2006) tuvo como resultado la reprimarización de la economía nacional. Sin duda alguna la crisis macroeconómica prolongada desde el retorno a la democracia y que encontró su punto culminante a finales del milenio con la crisis bancaria y la dolarización fue uno de los factores decisivos para debilitar la intervención estatal en la economía. Los sectores privados hegemónicos impusieron sus ideas programáticas en las redes de políticas ligadas al sistema productivo nacional para articular una relación asimétrica con las instituciones del Estado en favor de la maximización de intereses agroexportadora y financiera-especulativa.

Finalmente, el modelo de desarrollo rentista y extractivista petrolero fue asumido tácitamente como la base a partir de la cual la dinámica del libre juego de las fuerzas productivas privadas nacionales e internacionales promoverían el crecimiento y la estabilización macroeconómica. El sacar partido de las ventajas comparativas en términos de exportaciones fue posicionado como una solución para el subdesarrollo y no como una variable causal del mismo. Todo esto en el

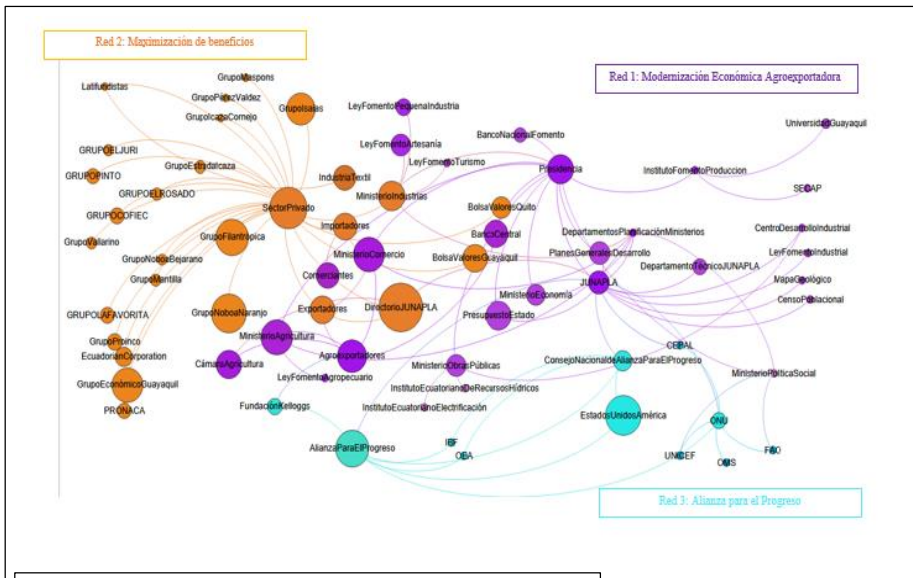
marco del auge neoliberal a escala mundial y la inestabilidad política que caotizaron al país, sin contar que el Ecuador no tuvo ningún boom económico ni exportador en este periodo histórico.



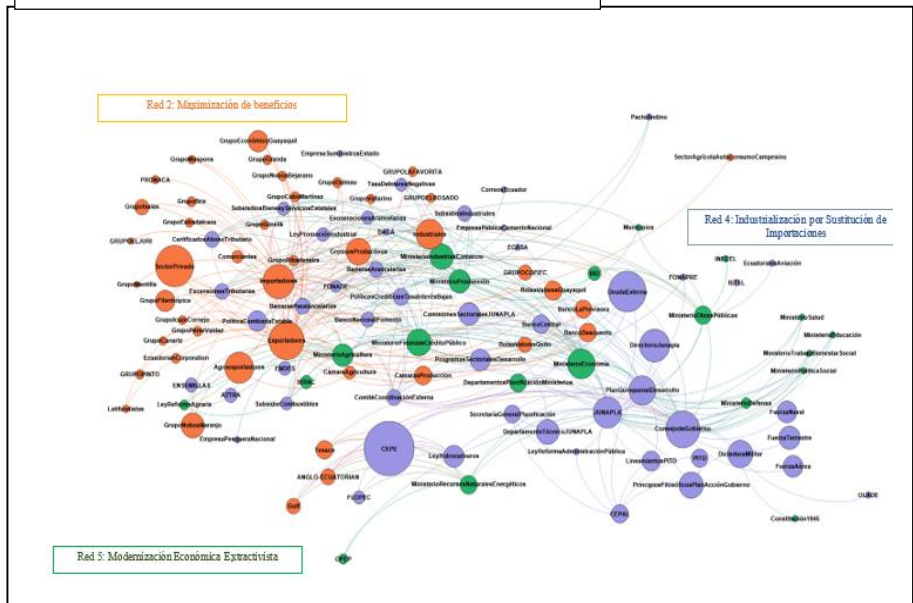
**Figura 3. Red de políticas del periodo de reprimarización de la economía ecuatoriana 1980-2006 en el Ecuador**



**Fuente:** Datos tomados del trabajo investigativo

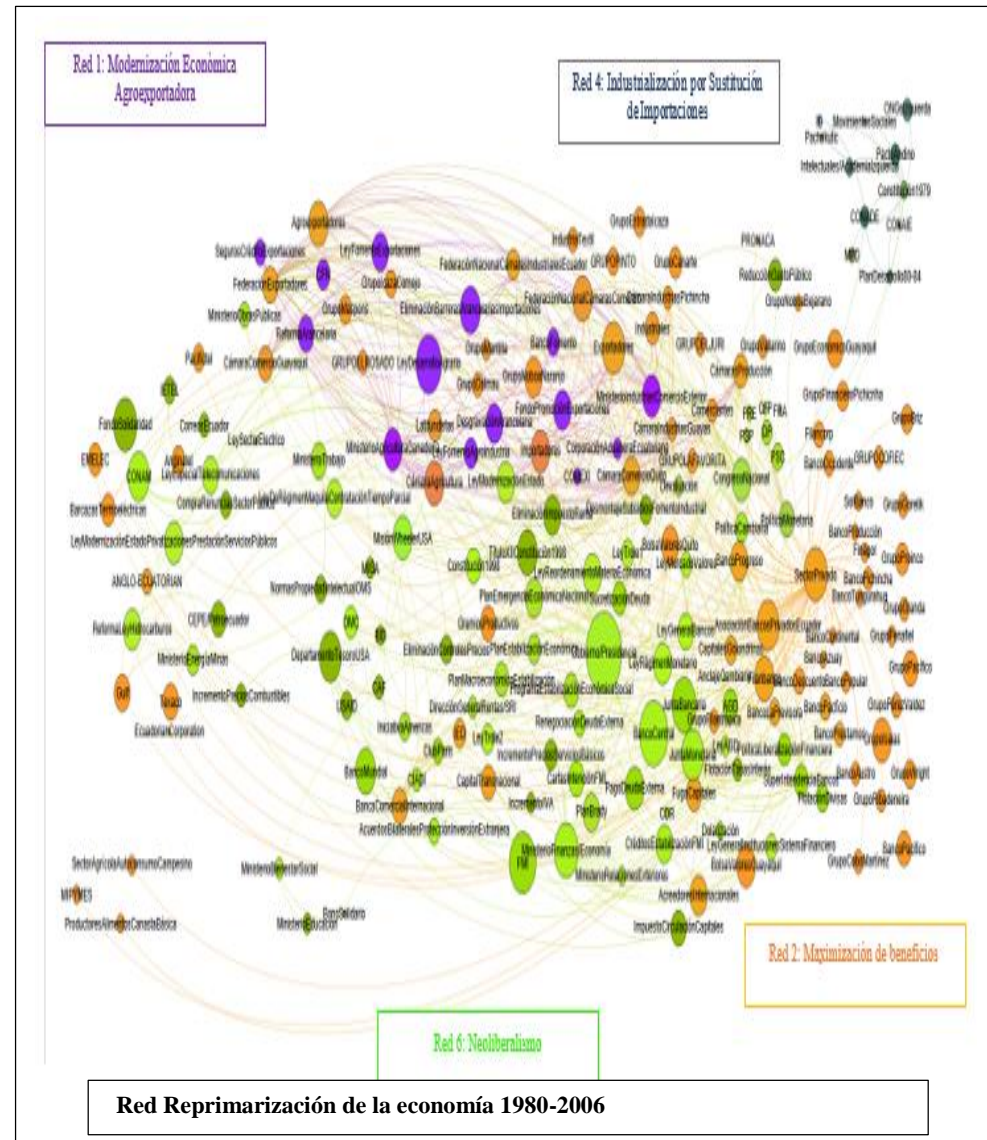


Red modernización agroexportadora 1948-1964



Red ISI 1964-1979

Fuente: Datos tomados del trabajo de investigación



Red Reprimarización de la economía 1980-2006



#### **2.5.4. Conclusiones preliminares**

El presente capítulo analizó el contexto histórico de las redes de políticas públicas relacionadas con el modelo de desarrollo en el Ecuador a partir de tres periodos históricos: (i) Modernización agroexportadora 1948-1964, (ii) ISI Cepalino 1964-1979, y (iii) Reprimarización de la economía nacional 1980-2006. A lo largo de esta sección se estudió la evolución de las ideas programáticas hegemónicas y la articulación de los diferentes actores en torno a estas ideas fuerzas, cuya consecuencia fue el cuestionamiento o prolongación en el tiempo del modelo de acumulación originario primario-exportador.

En lo correspondiente al periodo histórico de la modernización agroexportadora, 1948-1964, las principales ideas programáticas fueron: la modernización económica agroexportadora, la maximización de beneficios, y la Alianza para el Progreso. La primera idea fuerza se sustentó en la actualización del sistema productivo nacional en pos de modernizar las relaciones capital-trabajo y la inserción estratégica del Ecuador en la división internacional del trabajo desterrando prácticas improductivas como el gamonalismo feudal. La segunda idea programática permitió la articulación y adaptación de los agentes económicos privados al proceso de modernización, mismo que benefició la rentabilidad de sus inversiones al enfocarse en la agroexportación del boom bananero. Y, en tercer lugar, la Alianza para el Progreso articuló el ingreso de actores internacionales al país a través de mecanismos de cooperación técnica y financiera para el desarrollo enmarcados en mejorar la productividad de las actividades agropecuarias sin cuestionar el modelo de acumulación originario.

La red de políticas en este periodo se caracterizó por la articulación complementaria de los principales nodos de las respectivas ideas programáticas destacando el rol jugado por JUNAPLA, Grupo económico Noboa Naranjo, y la política exterior estadounidense de cooperación para América Latina Alianza para el Progreso. Las interacciones armónicas de esta red viabilizaron la modernización del sistema productivo cuasi feudal que caracterizaba al Ecuador a mediados del siglo XX en el marco de una matriz productiva rentista.

En contraposición, en el periodo comprendido entre 1964 y 1979 la idea programática hegemónica fue la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) Cepalina. La misma

fue el resultado de la emanación, por primera vez en la historia ecuatoriana, de un Estado con autonomía relativa frente al sector privado. Esta autonomía descansó en la apropiación del Estado de las rentas petroleras y su administración por parte de gobiernos militares. Igualmente, aunque en un escalón menor, las otras ideas-fuerza que caracterizaron a este periodo fueron la maximización de beneficios del extractivismo y la modernización económica extractivista. En el caso de la primera permitió la articulación, adaptación, y configurarse como *veto players* a los agentes económicos privados frente la pérdida de su poder relativo frente al Estado petrolero. En el caso de la segunda idea programática viabilizó la generación de espacios de negociación, limitación y aprovechamiento de las rentas petroleras por parte del sector privado en las instituciones estatales coordinadoras e implementadoras.

Esta red de políticas se caracterizó por el antagonismo de los nodos correspondientes a la idea-fuerza relacionada con la ISI Cepalina como JUNAPLA, CEPE, Planes de Desarrollo, entre otros y los nodos del sector privado como gremios productivos, latifundistas, exportadores e industriales. Esta disputa se sustentaba en su visión diametralmente opuesta en cuanto a la necesidad de realizar una transformación productiva para abandonar el modelo primario agroexportador. Sin embargo, esta controversia en términos de economía política se zanjó en el diseño e implementación de decisiones negociadas del cambio productivo en instituciones como las diferentes carteras de Estado. Ergo, el proceso de industrialización careció de instituciones formales o informales para disciplinar en términos productivos al sector privado con la finalidad de industrializar el país.

El tercer periodo analizado correspondiente a la reprimarización de la economía nacional entre 1980 y 2006, el mismo tuvo tres ideas programáticas hegemónicas: maximización de beneficios, neoliberalismo, y modernización económica agroexportadora. El primero articuló nodos mediante el posicionamiento protagónico del sector privado tradicional como los actores estratégicos para contrarrestar la crisis macroeconómica que azotó al país durante estos 26 años. El segundo permitió el retiro progresivo del Estado de la esfera económica en base a lineamientos ideológicos con legitimidad global como: liberalización económica y comercial, desregulación laboral y financiera, así como reducción del gasto público, privatizaciones, entre otros. Y la tercera idea programática legitimó implícitamente la vigencia del modelo primario-extractivista

dado que en base al crecimiento exponencial de las exportaciones rentistas se solucionarían los desajustes macroeconómicos del Ecuador.

Esta red de políticas se configuró principalmente en torno a la centralidad y poder de actores del sector privado como: bancos, grupos económicos, federaciones y cámaras de la producción, y organismos multilaterales. Estos influenciaron directamente la capacidad de acción de nodos estatales relacionados a una idea-fuerza minoritaria y resquebrajada como la ISI –Cepalina cuyos actores como los movimientos sociales solo pudieron articularse extra-institucionalmente.

Además, esta hegemonía programática de los agentes económicos privados silenció el cuestionamiento del modelo de acumulación primario-exportador en favor del protagonismo de actores estatales que a través de la cooptación favorecieron la especulación financiera a través de la acción de: Junta Monetaria, Junta Bancaria, Ministerio de Economía y Finanzas, Superintendencia de Bancos, entre otros.

En conclusión, este análisis integral del contexto histórico de las redes de políticas relacionadas a la transformación del modelo de desarrollo rentista en el país, en diferentes etapas históricas, demuestra que el cambio de la matriz productiva ha estado atado a la correlación de fuerzas en términos de economía política a lo largo de la historia nacional.

## **Capítulo 3**

### **Estructura y Agencia**

#### **3.1. Introducción**

Este capítulo analiza las redes de diseño de políticas públicas para el cambio de la matriz productiva en la administración del Presidente Rafael Correa Delgado entre 2007 y 2017. Es importante destacar que el cambio de la matriz productiva hace referencia a la transformación del sistema productivo nacional desde una economía centrada en el extractivismo y rentismo hacia un modelo de desarrollo afincado en el conocimiento, tecnología, innovación, y generación de valor agregado.

El estudio de las redes de diseño de políticas del periodo en mención inicia con la descripción de los antecedentes históricos generales tanto en términos económicos, políticos y sociales que enmarcaron la emanación disruptiva de la Revolución Ciudadana y su proyecto de transformación productiva. Posteriormente, el análisis de políticas se divide en 3 etapas: (i) periodo ideológico 2007-2009, (ii) periodo de disputa 2010-2013, y (iii) periodo de hegemonía fragmentada 2014-2017. En cada una de las etapas mencionadas se realiza una breve revisión histórica del periodo en términos políticos, se analiza la evolución de cinco ideas programáticas: (i) Socialismo del Siglo XXI, (ii) Estatismo autoritario, (iii) Pragmatismo extractivista neodesarrollista, (iv) Excepcionalismo desarrollista, y (v) Maximización de beneficios.

Acto seguido, se analiza la articulación, interacciones, y relacionamientos de los diferentes actores, en base a las ideas programáticas, con respecto al diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo a partir de tres áreas de políticas: (i) política industrial, (ii) sociedad del conocimiento y (iii) cambio de matriz energética. Finalmente, se establecen conclusiones preliminares del capítulo sustentadas en el estudio realizado de las tres redes de diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva entre 2007 y 2017.

#### **3.2 Antecedentes históricos generales**

El Ecuador entre 2007 y 2017 sufrió una transformación sociopolítica y económica en comparación al periodo neoliberal de la mano del proyecto político autodenominado ‘Revolución

Ciudadana'. Este último liderado por el Expresidente Rafael Correa Delgado quien ejerció la presidencia de la República en el periodo en mención después de 28 años de hegemonía política de las organizaciones políticas provenientes de la transición democrática efectuada en 1979.

El 'correísmo' como fenómeno político puede ser catalogado de múltiples formas; por ejemplo: gobierno autoritario, populismo, nacionalismo, una administración de izquierda, Socialismo del Siglo XXI, entre otros. Sin embargo, a pesar de que no es la temática de este trabajo académico, el correísmo se caracterizó por ser un tecnopopulismo porque dividió el espectro político nacional entre buenos y malos a través de la construcción del pueblo y su enemigo -la oligarquía- respectivamente. Además de las características caudillistas, personalistas y plebiscitarias de los populismos tradicionales, el populismo correista resaltó su carácter tecnocrático y el conocimiento técnico para legitimar sus decisiones y profundizar la frontera populista entre los capaces/tecnócratas versus los incapaces (de la Torre 2013, 66-68).

El cambio de la matriz productiva en la era correista se enmarcó en la lógica tecnopopulista porque el proceso de transformación productiva es un proyecto de economía política que se configura alrededor de las relaciones de poder. Por lo tanto, el cambio de modelo de desarrollo entendido como la transformación del sistema productivo primario-exportador hacia una economía enfocada en la ciencia, tecnología y conocimiento no solo fue una decisión de políticas eminentemente técnica, sino que reflejó la correlación de fuerzas en las diferentes arenas entre 2007 y 2017.

En tal sentido, Rafael Correa apareció como un *outsider* de la política ecuatoriana en la campaña presidencial del año 2006 después de su paso por el Ministerio de Economía y Finanzas en el gobierno de Alfredo Palacios. Desde este ministerio construyó su plataforma electoral a partir de sus posiciones políticas en contra de los organismos multilaterales de crédito (FMI y Banco Mundial), el pago de la deuda externa, los tratados de libre comercio, el Consenso de Washington, los contratos petroleros, entre otros temas (Recalde 2007, 23).

Posteriormente, participó en las elecciones presidenciales del año 2006 encabezando una coalición de centro-izquierda y nacionalista que agrupó a diferentes movimientos sociales,

organizaciones políticas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos regionales, empresarios, entre otros. Correa se alzó con la victoria en la segunda vuelta electoral con el 56.67% de los votos frente a Álvaro Noboa Pontón (Ibíd., 25) cuestionando en términos políticos a la hegemonía de los partidos políticos sobre los ciudadanos sintetizado en su discurso contra la partidocracia. Y, en el área económica-productiva, sus propuestas interpelaron al modelo neoliberal centrado en la liberalización y desregulación de la economía nacional.

Igualmente, Rafael Correa impulsó como propuesta insigne de campaña electoral la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para transformar los cimientos jurídicos, institucionales, políticos y económicos del país a través de una refundación de la patria liderada por los ciudadanos. Precisamente en el tema económico-productivo esta refundación se caracterizó por cuestionar la reprimerización de la economía nacional como estrategia para salir del subdesarrollo y superar la pobreza porque la misma no se enfocaba en solucionar los problemas estructurales del sistema productivo ecuatoriano. Ergo, la ‘revolución productiva’ planteaba la reconversión sistemática de la matriz productiva ecuatoriana a partir de una serie de políticas, programas y proyectos liderados por el Estado con el fin de generar las condiciones estructurales para dar el salto productivo (Alianza País 2006, 129).

Los indicadores sociales y económicos del año 2006 reflejaban el agotamiento del modelo de reprimerización de la economía nacional implementado desde la transición democrática. Por ejemplo, para el año en mención la pobreza alcanzó 38,28% de la población ecuatoriana, la extrema pobreza el 12,86%, en el campo 61,54% y en las ciudades 24,88% respectivamente. La concentración del ingreso per cápita del hogar había alcanzado aproximadamente el 43% en el año 2006 a diferencia del 35% en 1990. Sin mencionar que la informalidad laboral se ubicó en cerca del 55% de la PEA y el desempleo en 6,3% (SENPLADES 2007, 100-202).

Este agotamiento del modelo neoliberal también tuvo su expresión política a través de las continuas crisis institucionales, pugnas entre los poderes del Estado, destituciones presidenciales e interinazgos. Por ejemplo, entre 1996 y 2006 el Ecuador tuvo un total de 7 presidentes cuando según los plazos constitucionales en este periodo de tiempo simplemente tuvieron que haber ejercido su mandato tres presidentes constitucionales. Ergo, las limitaciones económicas,



sociales, y políticas del modelo de acumulación originaria centrado en la reprimarización de la economía entre 1980 y 2006 allanó el camino para la irrupción del populismo tecnocrático correista.

Finalmente, la transformación del modelo de desarrollo rentista y extractivista en pos de un sistema productivo anclado en el conocimiento, la tecnología, y la generación de valor agregado fue parte esencial del proyecto político liderado por Rafael Correa Delgado. Sin embargo, la importancia relativa del mismo dependió de las prioridades contextuales y coyunturales dado que en los primeros años de la autodenominada ‘Revolución Ciudadana’ la prioridad política giró en torno a la Asamblea Nacional Constituyente. A medida de la consolidación plebiscitaria de su hegemonía política se viabilizó la gradual preponderancia del cambio de matriz productiva como uno de los ejes centrales del proyecto político correista.

### **3.3 Periodo ideológico del cambio de la matriz productiva 2007-2009**

#### **3.3.1 Breve revisión histórica**

Esta primera etapa del cambio de la matriz productiva en la administración de Rafael Correa se caracterizó por estar enmarcada en el proceso constituyente de Montecristi. Este último fue el eje articulador del accionar político y toma de decisiones públicas en las diferentes áreas y entre los diversos actores del escenario político nacional. En el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente se desarrollaron los principales debates en torno a temas cruciales para el futuro inmediato del país como: su sistema político, su estructura institucional, los tipos de propiedad, el sistema productivo nacional, la capacidad de intervención del Estado en la economía, entre otros. Por lo tanto, entre 2007 y 2009 el cambio de modelo de desarrollo encontró sus limitaciones y condiciones de posibilidad en el devenir político del proceso constituyente y en la subsiguiente reinstitucionalización del Estado para hacer efectiva la nueva carta magna en la realidad social.

El 15 de abril del 2007 a través de una consulta popular el 81,72% de los ecuatorianos aprobó la convocatoria para realizar una Asamblea Constituyente de plenos poderes que reemplace a la carta magna elaborada en Sangolquí en 1998. El 29 de noviembre del mismo año se instaló la Asamblea Nacional Constituyente en la ciudad de Montecristi, provincia de Manabí hasta el 25 de octubre del 2008. El movimiento oficialista Alianza País obtuvo la mayoría de representantes

al obtener el 64,5% de la votación que se materializó en 80 escaños, seguido del PSP, PRIAN, PSC, RED y otros que obtuvieron 19,8,5 y 3 escaños respectivamente (CNE 2020). Ergo, el Presidente Rafael Correa Delgado obtuvo mayor legitimidad política y apoyo popular para implementar las transformaciones ofrecidas en la campaña electoral al poseer una mayoría absoluta para refundar constitucional e institucionalmente el país.

La Asamblea Constituyente se dividió en 10 mesas de trabajo: (i) Mesa 1, Derechos Ciudadanos, (ii) Mesa 2, Organización y participación ciudadana, (iii) Mesa 3, Estructura Institucional del Estado, (iv) Mesa 4, Ordenamiento territorial y asignación de competencias, (v) Mesa 5, Recursos Naturales y biodiversidad, (vi) Mesa 6, Trabajo y producción, (vii) Mesa 7, Modelo de desarrollo, (viii) Mesa 8, Justicia y lucha contra la corrupción, (ix) Mesa 9, Soberanía e integración latinoamericana, y (x) Mesa 10, Legislación y fiscalización.

El texto constitucional fue debatido según sus diferentes temáticas en las mesas de trabajo descritas en el párrafo anterior, pero la aprobación del articulado lo realizó el pleno de la Asamblea. En tal virtud, el 24 de julio del 2008 el texto constitucional en su conjunto fue aprobado por 96 asambleístas. Sin embargo, a diferencia de la constitución de 1998, la constitución de Montecristi fue aprobada vía referéndum el 28 de septiembre del 2008 con el 63,93% de los votos (Ibíd.). Cabe resaltar que mientras el poder constituyente ejerció sus actividades, el congreso nacional fue cesado a pesar de que el poder legislativo fue elegido en el mismo proceso electoral en el cual resultó electo el Ex Presidente Rafael Correa. En su reemplazo se instauró la mesa 10 constitucional con mayoría oficialista para temas coyunturales de legislación y fiscalización.

Una vez aprobada la constitución impulsada por el correísmo como principal instrumento político en pos de realizar las grandes transformaciones que necesitaba el país, entre ellas el cambio de matriz productiva, se estableció un régimen de transición. Este último, aprobado por la misma Asamblea Constituyente de plenos poderes, tenía como objetivo reinstitucionalizar el país y legitimar a las autoridades públicas en base a los lineamientos constitucionales recién aprobados. En tal sentido, se convocaron a nuevas elecciones generales a desarrollarse el 26 de abril del 2009 en la cuales se elegirían desde Presidente y Vicepresidente de la República, pasando por

asambleístas, alcaldes, concejales, prefectos, parlamentarios andinos, y terminando en presidentes de las juntas parroquiales.

Además, desde el cierre de funciones de la Asamblea Nacional Constituyente hasta la posesión de las nuevas autoridades del poder legislativo, 30 julio 2009, se estableció una Comisión Legislativa y de Fiscalización. La misma fue conformada en base a la representación proporcional que obtuvieron las fuerzas políticas en el proceso constituyente con el propósito de no dejar vacante la función legislativa en el marco del llamado a elecciones generales.

Finalmente, el Presidente Rafael Correa y su binomio Lenin Moreno fueron elegidos, esta elección no fue considerada como reelección, en una sola vuelta electoral con el 51,99% de los votos válidos, la segunda posición fue ocupada por Lucio Gutiérrez con el 28,94% de las preferencias electorales. Es importante recalcar que, por primera vez desde el retorno a la democracia, 1979, no hubo la necesidad de realizar una segunda vuelta electoral para elegir al primer mandatario. Igualmente, el movimiento político oficialista obtuvo el 43% de la votación legislativa, seguido de los partidos de oposición PSP, PSC, y PRIAN con 15,2%, 13,5%, y 6% respectivamente (CNE 2020).

En conclusión, el periodo comprendido entre 2007 y 2009 del cambio de la matriz productiva estuvo directamente atravesado por la consolidación hegemónica en términos políticos del correísmo a través de la elaboración de una nueva constitución y la reinstitucionalización del país en clave plebiscitaria.

### **3.3.2 Ideas programáticas**

En el marco del periodo ideológico del cambio de la matriz productiva, 2007-2009, el presente apartado tiene como objetivo describir y analizar las ideas programáticas identificadas en este periodo. Las mismas son: (i) Socialismo del Siglo XXI, (ii) Pragmatismo extractivista neodesarrollista, (iii) Maximización de beneficios, (iv) Estatismo autoritario, y (v)

Excepcionalismo desarrollista. Precisamente en el estudio de estas ideas programáticas que articularon a los diferentes actores quedará en evidencia la relevancia de los elementos ideológicos en la red de diseño de políticas públicas para el cambio de modelo de desarrollo entre 2007 y 2009.

### **3.3.2.1 Socialismo del Siglo XXI**

Durante la campaña electoral 2006, en el ejercicio del gobierno, y en el proceso constituyente las principales ideas-fuerza que acompañaron al fenómeno correista fueron aquellas relacionadas a la refundación del sistema político y económico del país. Esta refundación se centró en la crítica a la partidocracia y al modelo neoliberal respectivamente. En un segundo plano y de manera indirecta tales cuestionamientos se tradujeron en un conjunto de ideas, propuestas y nociones críticas con el modelo de desarrollo primario-exportador que son sintetizadas en el presente trabajo académico bajo la idea programática de Socialismo del Siglo XXI debido a su raíz ideológica.

Los principales exponentes de esta idea fuerza fueron los integrantes del buro ideológico-político que construyeron el Plan de gobierno de Alianza País 2007-2011. Este último establecía el cambio de modelo de desarrollo como un proceso político en el que había que desarticular el poder de los grupos económicos y poderes oligárquicos que tenían al país sumido en el subdesarrollo (Alianza País 2006, 15). Además, esta perspectiva ideológica posicionó el cambio de la matriz productiva como un proceso en el cual el crecimiento económico, la transformación tecnológica y el salto cualitativo del sistema productivo eran medios y no los fines. Estos últimos descansaban en una visión de desarrollo integral y multidimensional. Tal es así que el mencionado documento establece: ‘el desarrollo comprende más que el incremento de la riqueza, la expansión de las capacidades, garantizando la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano en armonía con su entorno’ (Ibíd., 17).

El Socialismo del Siglo XXI concibe el cambio de modelo de acumulación originario como un proceso caracterizado por su sostenibilidad y sustentabilidad ambiental dado que la transformación productiva implica un cambio civilizatorio que debe ser implementado en armonía con la naturaleza (Alianza País 2006, 17). Ergo, desde esta idea programática el cambio de la matriz productiva poseía una visión predominantemente ideológica, teórica y académica que trasciende la noción de una simple transformación desde una orientación primaria-exportadora hacia una economía del conocimiento. Sino que se asienta en una transformación de la vida social, económica, política, cultural, inter-generacional, y de relación entre los seres humanos y la naturaleza.

Las interpelaciones contra la partidocracia y el neoliberalismo, las exhortaciones contra la firma del TLC con Estados Unidos de América, la deslegitimación del FMI y el Banco Mundial. Además, el rechazo a los banqueros, el pago de la deuda externa y contra la base militar norteamericana en Manta fueron concebidas como demandas coyunturales que debían ser resultas por la Asamblea Nacional Constituyente. Igualmente, a través de esta instancia se debía impulsar la soberanía energética, elevar a rango constitucional los sectores estratégicos de la economía nacional, así como posicionar el liderazgo del Estado para fomentar un nuevo régimen de desarrollo. Empero, para el Socialismo del Siglo XXI las políticas y decisiones técnicas relacionadas al cambio de la matriz productiva no se reducían a transformar la base primario-exportadora ecuatoriana.

Esta idea programática, que fue hegemónica entre 2007 y 2009, demostró su carácter ideológico al concebir el cambio de modelo de desarrollo a partir del no-extractivismo y el Buen Vivir o *Sumak Kawsay* como aristas esenciales del proceso. Por consiguiente, se posicionó la perspectiva de un cambio de modelo de desarrollo ralentizando la explotación de recursos naturales no renovables, especialmente la extracción de petróleo, y direccionando las fuerzas productivas hacia actividades sostenibles con la naturaleza. Por ejemplo, la constitución de Montecristi estableció los derechos del Buen Vivir que en sus artículos 12,13,14 y 15 garantizan el acceso al agua y alimentos, así como el derecho de la ciudadanía a vivir en un medio ambiente sano (Asamblea Nacional 2008).

El *Sumak Kawsay* establece la protección de los ecosistemas y las formas de vida tanto naturales como multiculturales como medio y fin del proceso de transformación del modelo de desarrollo rentista desde una inspiración de los saberes ancestrales de los pueblos y nacionalidades ecuatorianos y latinoamericanos (Acosta 2013, 125). Lo anteriormente expuesto se sintetiza en el capítulo VII de la Constitución de la República que en sus artículos 71 y 72 norman a la naturaleza como sujeto de derechos (Asamblea Nacional 2009, 21). Por lo tanto, la idea programática del Socialismo del Siglo XXI se asoció directamente con un cambio productivo no extractivista, en armonía con la naturaleza, y tomando en consideración la cosmovisión y la forma de vida de los pueblos originarios y sus saberes ancestrales.

En conclusión, esta idea programática enfatizó la concepción del proceso de cambio de la matriz productiva entre 2007 y 2009 como un cambio civilizatorio. El mismo posicionó el respeto a la naturaleza -Buen Vivir/ *Sumak Kawsay*- como un eje prioritario que tenía que ser considerado en el diseño e implementación de políticas en pos de la transformación del modelo de desarrollo primario-exportador y extractivista.

### **3.3.2.2 Pragmatismo Extractivista neodesarrollista**

Esta idea programática del proceso de cambio de modelo de desarrollo se configuró en torno a los actores que conformaron el buro de campaña de Alianza País en el contexto electoral del año 2006. La misma se caracterizó por comprender la transformación productiva como un proceso político y técnico antes que ideológico y filosófico, enfatizando la construcción de una matriz productiva centrada en la ciencia, tecnología, innovación, y conocimiento. Por consiguiente, superar el modelo de acumulación centrado en el rentismo fue posicionado como el principal objetivo, para lo cual se legitimó la instrumentalización del extractivismo como mecanismo de financiamiento para materializar el salto productivo.

En tal sentido, esta idea fuerza tuvo una concepción pragmática y neodesarrollista del proceso de transformación productiva. Sin embargo, su relevancia fue limitada debido a la preponderancia de los conceptos implementados contra la partidocracia y el neoliberalismo en el contexto electoral 2006, así como la relevancia del Socialismo del Siglo XXI como idea articuladora del proceso constituyente. Por ejemplo, en el Plan de gobierno 2007-2011 esta idea programática se sintetizó en el eje denominado ‘Revolución Económica y Productiva’ que proponía una ingeniería institucional centrada en la planificación para el desarrollo. Además, se propuso la generación de incentivos positivos y negativos dirigidos al sistema financiero privado en pos de direccionar las inversiones productivas en áreas no tradicionales (Alianza País 2006, 34).

En la misma tónica, la construcción de talento humano a través de la educación, especialmente técnica, generar competitividad sistémica mediante infraestructura, así como el diseño de políticas relacionadas a la innovación y adaptación del aparato productivo generarían las condiciones para la consecución de un salto productivo. Empero, en el Plan de gobierno 2007-2011 estas propuestas tenían un peso menor debido a su falta de articulación con un eje

programático concreto. A diferencia de la idea hegemónica del Socialismo del Siglo XXI que logró posicionarse como el estandarte ideológico del proceso político de cambio contra la partidocracia y contra el neoliberalismo a través de una Asamblea Nacional Constituyente (Ibíd., 45).

En relación al contexto del proceso constituyente la idea fuerza del pragmatismo extractivista neodesarrollista adquirió cierta relevancia dado que influenció la normativa relacionada al régimen de desarrollo, específicamente en su título XI. Los artículos constitucionales 277 y 284 establecieron el protagonismo del Estado para planificar y regular el proceso de desarrollo, así como la generación de competitividad sistémica y de un régimen de acumulación centrado en la tecnología, la manufactura y el conocimiento (Asamblea Nacional 2008, 73). Sin embargo, los elementos ideológicos referentes al Socialismo del Siglo XXI -Buen Vivir/Sumak Kawsay- siguieron manteniendo mayor importancia en el debate público, político y electoral antes que la transformación productiva desde una visión pragmática y apalancada en el extractivismo.

En síntesis, esta idea-fuerza permitió la articulación de actores para disputar la concepción del proceso de cambio de la matriz productiva en el interior del régimen correista. Su pragmatismo radicó en la instrumentalización de la extracción petrolera como fuente de financiamiento para el diseño e implementación de políticas, proyectos y programas que viabilicen la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. En otras palabras, utilizar el rentismo petrolero, para precisamente salir del mismo a través de la intervención estratégica del Estado en la economía.

Finalmente, su carácter neodesarrollista se afincó en la concepción del desarrollo como un proceso técnico y político con el fin de superar las estructuras que históricamente generaban dependencia del rentismo en el sector productivo nacional en términos tecnológicos, institucionales, de talento humano, administrativos, infraestructura, etc. A diferencia del Socialismo del Siglo XXI, esta idea programática no necesariamente tenía como un elemento prioritario para la consecución del desarrollo ni de la transformación productiva el desmantelamiento decidido del extractivismo petrolero.

### **3.3.2.3 Maximización de beneficios**

Esta idea programática se encuentra directamente relacionada a la visión del sector privado con respecto al cambio de la matriz productiva. Entendiendo como sector privado a los principales grupos económicos del sector primario, secundario y terciario de la economía nacional. En tal sentido, en el contexto electoral 2006, así como en el proceso constituyente el posicionamiento de los principales grupos económicos varió en términos de colaboración, adaptación, y oposición en torno a la idea del cambio de modelo de desarrollo, pero conservando como brújula la idea programática de maximización de ganancias.

En otras palabras, los grupos económicos concibieron la transformación del modelo de acumulación originario como una oportunidad para maximizar sus beneficios económicos tanto desde un carácter propositivo como desde una óptica de rechazo ante posibles amenazas a su modelo de acumulación de capital arraigado en actividades agroexportadoras, comerciales, financieras y extractivas. Ergo, esta idea programática empresarial concibió con mayor antagonismo al cambio de la matriz productiva entre 2007 y 2009 no solo por la estrategia correista contra la partidocracia y el neoliberalismo. Sino, sobre todo, por la reingeniería institucional y el cambio de las reglas de juego vigentes que se discutieron en la Asamblea Nacional Constituyente en la cual tenían primacía actores articulados en torno a la visión ideológica del Socialismo del Siglo XXI.

Por ejemplo, en la campaña electoral 2006 el binomio Correa-Moreno asoció el cambio de modelo de desarrollo a través de interpelaciones contra el neoliberalismo y la liberalización y desregulación tanto comercial como financiera. Sin mencionar su continua construcción del enemigo en la forma de banqueros, organismos multilaterales de crédito, grandes empresarios, tratados de libre comercio, entre otros. Es decir, en contra de los actores e ideas protagónicas del periodo relacionado a la reprimarización de la economía ecuatoriana.

En consecuencia, en el Plan de gobierno 2007-2011 que fue catalogado como un documento de construcción colectiva Alianza País no recibió la participación y colaboración programática de los principales grupos económicos del Ecuador. Inclusive los bancos privados, las cámaras de comercio y el sector agroexportador apoyaron a su oponente en la segunda vuelta electoral,



Álvaro Noboa. Pero, Alianza País contó con la colaboración política de asociaciones de pequeños y medianos productores de diferentes sectores económicos como: pequeños y medianos ganaderos de la Sierra, pequeños y medianos productores de banano y arroceros, federación de cámaras artesanales, cámara nacional de microempresas, cámara de la pequeña industria, cámara de artesanos de Pichincha, entre otros (Alianza País 2006).

En el proceso constituyente, en términos generales, la misma lógica se mantuvo al predominar la perspectiva del cambio de modelo de desarrollo ligado al Sumak Kawsay. Por ejemplo, el sector camaronero, las embotelladoras de agua privadas, así como los grandes latifundios estuvieron en contra de los artículos constitucionales 100 y 321 que normaron la democratización en el acceso a los recursos hídricos y declararon la función social de la propiedad privada respectivamente (Centro Carter 2008, 25). Ergo, esta idea programática articuló, en este periodo ideológico, a actores que buscaron proteger sus patrimonios, empresas, e intereses ante la incertidumbre de la ‘refundación’ del país.

En conclusión, la histórica adaptabilidad del sector privado a partir de ideas-fuerza referentes a la maximización de sus beneficios con respecto al modelo de acumulación se decantaron por su oposición y contención al mismo entre 2007 y 2009. Escenarios históricamente diferentes a los experimentados por este sector tanto en el periodo de modernización agroexportadora, ISI-Cepalino, y reprimarización de la economía nacional en los cuales primaron la adaptabilidad hacia adelante para aprovechar las nuevas oportunidades de negocio.

#### **3.3.2.4 Estatismo autoritario**

Esta idea programática está relacionada con la concepción que tuvieron los movimientos sociales y organizaciones políticas de oposición al gobierno de Alianza País con respecto al cambio de la matriz productiva en el periodo en cuestión. En tal virtud, este último fue concebido como un proceso económico y político que impuso de manera vertical y jerárquica decisiones tecnocráticas que impactaron la vida social, productiva, educativa, cultural, política y económica de los ciudadanos ecuatorianos. Como resultado se configuró un Estado autoritario que subordinó la pluralidad de intereses y demandas de la sociedad civil y del sector privado en favor de un

proceso de homogenización con la finalidad de conseguir un cambio de modelo de desarrollo estadocéntrico, anti-democrático y excluyente.

Por ende, la oposición política y social al correísmo en el contexto electoral 2006, así como durante la Asamblea Nacional Constituyente posicionaron la visión de un gobierno autoritario y anti-liberal como principal eje articulador de oposición frente a la autodenominada ‘Revolución Ciudadana’. Ergo, esto se tradujo en que el proceso de cambio de la matriz productiva, más allá de las coyunturas políticas y económicas, sea catalogado como una iniciativa anti-democrática, autoritaria, y anti-empresarial. La cual, según esta idea fuerza, coartaba las libertades e incentivos económicos debido al rol híper-regulatorio e intrusivo del Estado en la economía nacional, así como por la visión ideológica del sistema productivo ecuatoriano.

Por ejemplo, en las elecciones presidenciales del año 2006 los principales ataques contra el entonces *outsider* Rafael Correa por parte de sus principales rivales políticos como: Álvaro Noboa, León Febres Cordero y León Roldos se centraron en acusarlo de ser comunista, fascista, Fidel Castro, Chávez, y socialista (de la Torre 2013, 66). En otras palabras, las propuestas económicas y productivas del candidato de Alianza País fueron denostadas como fracasadas y autoritarias al ser asociadas con ideologías o figuras políticas estatistas, arcaicas, y totalitarias. Sin mencionar que se asoció el cambio de modelo de desarrollo con el proceso fallido implementado por la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara en el país en la década de 1970s.

En lo que respecta a la Asamblea Nacional Constituyente la oposición política y social al correísmo siguió concibiendo al cambio de modelo de desarrollo como un proyecto estatista-autoritario materializado en la nueva carta magna. Por ejemplo, los 8 asambleístas constituyentes del PRIAN y los 6 representantes del PSC votaron en contra de la aprobación del proyecto final de constitución en Montecristi. Para ello utilizaron como principal crítica el carácter anti-democrático de la carta magna expresado en la instauración de un Estado-partido (AP) que permitiría la emanación de un régimen hiper-presidencialista que atentaría contra las libertades políticas, los derechos humanos, la propiedad privada, y la libertad de empresa en el Ecuador (Centro Carter 2007, 43).

En síntesis, la idea programática relacionada al estatismo autoritario aglutinó directamente a la oposición política del correísmo e indirectamente a la oposición perteneciente a los principales grupos económicos. Aunque estos últimos mayoritariamente moldearon su acción en relación al cambio de matriz productiva tomando como referencia la brújula de maximización de beneficios antes que los planteamientos políticos. Sin embargo, los actores políticos tradicionales, partidocracia, que impulsaron la reprimarización de la economía nacional desde sus espacios de poder entendieron el proceso de transformación productiva como una condición de posibilidad para el afianzamiento de un Estado autoritario en todas las esferas de la sociedad.

Finalmente, es importante destacar que el estatismo autoritario también permitió la articulación de actores políticos de oposición relacionados a movimientos sociales. Esto debido a que los mismos observaron el cambio de la matriz productiva como una amenaza a la independencia de sus organizaciones, la autonomía de sus territorios y recursos, y la profundización del extractivismo en el país. Empero, en este periodo ideológico la oposición al cambio de modelo de desarrollo desde la izquierda institucional y extra-institucional todavía fue de carácter testimonial.

### **3.3.2.5 Excepcionalismo desarrollista**

Rafael Correa como actor hegemónico monopolizó la representación y legitimación del proyecto político de la ‘Revolución Ciudadana’ a través de su liderazgo. En otras palabras, el Correa-candidato y Correa-presidente ejerció un rol de árbitro en las principales decisiones políticas, económicas y sociales. Por lo tanto, cuando las diferentes visiones, intereses y demandas tanto en el interior de Alianza País como del gobierno entraron en conflicto, específicamente en lo relacionado al cambio de la matriz productiva, la decisión presidencial se configuró como un voto dirimente e incontestable.

Por consiguiente, esta dinámica política y decisional viabilizó la emanación de una idea programática centrada en el excepcionalismo desarrollista en torno al cambio de modelo de desarrollo. Este consistía en la primacía de la visión desarrollista de Rafael Correa por encima de consideraciones ideológicas con respecto al proceso de transformación productiva, sumado a su poder hegemónico de decisión en dicho proceso (excepcionalismo).

Por ejemplo, en la campaña electoral 2006 Correa quedó en segundo lugar en la primera vuelta electoral pasando al *ballotage* con Álvaro Noboa con el 22,84% y el 26,83% de los votos respectivamente (CNE 2020). Ante este resultado, después de que desde su equipo de campaña se especuló con la posibilidad de ganar ‘en una sola vuelta’, Correa decidió dar un giro de ciento ochenta grados a su estrategia electoral. Este consistió en adoptar propuestas concretas y pragmáticas antes que ideológicas para explicar de manera atractiva su visión del país, incluido el nuevo modelo de desarrollo, al electorado ecuatoriano.

En otras palabras, se dio preferencia al eje correspondiente a la ‘Revolución Productiva y Económica’ por sobre los demás que constaban en el Plan de gobierno 2007-2011. En tal sentido, se enfatizó propuestas como: ‘Dale Vivienda’ que consistía en la construcción de doscientas mil viviendas a nivel nacional, subsidiar la compra de las mismas para sectores vulnerables, y otorgar legalización y escrituras públicas. Así como la propuesta ‘Dale crédito y trabajo’ que ofrecía la canalización del crédito público hacia sectores estratégicos para aumentar la productividad y el empleo nacional (Alianza País 2006, 24-30). Como resultado de este excepcionalismo, enfocado en el pragmatismo electoral por sobre valores ideológicos, Correa se impuso en el *ballotage* con el 56,4% de los votos frente al 43,6% de su contrincante (CNE 2020).

Por otro lado, en el proceso constituyente en el año 2008 el entonces Presidente de la República durante su discurso en la sesión inaugural de la Asamblea Nacional Constituyente amenazó a su propia mayoría con renunciar si la nueva carta magna permitía el aborto, el matrimonio homosexual, y la adopción por parte de parejas del mismo sexo. Además, dicha amenaza se extendió a la configuración de una ingeniería institucional que permita la gobernabilidad y la realización de cambios de fondo en base a la profundización de las prerrogativas y competencias del poder ejecutivo en desmedro del poder legislativo y los organismos de control (de la Torre 2013, 70). En consecuencia, la emanación de una constitución que allanó el camino en favor del hiper-presidencialismo, así como la planificación central desde el Estado para la consecución del desarrollo y la transformación productiva fueron los resultados de la idea programática del excepcionalismo desarrollista.

En conclusión, el excepcionalismo desarrollista como idea programática tuvo un rol relevante en el proceso de cambio de la matriz productiva entre 2007 y 2009 dado que fue el factor que logró atemperar y controlar a los actores más ideológicos gracias a su poder dirimente personificado en la figura de Rafael Correa Delgado. Finalmente, esta idea fuerza también viabilizó un mayor posicionamiento de las ideas y actores con una visión más pragmática del cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador.

### **3.3.3 Estructura de la red**

En esta sección se analiza la configuración de la red en el diseño de políticas públicas para el cambio de modelo de desarrollo entre 2007 y 2009 en el país tomando en consideración las ideas programáticas esbozadas en líneas precedentes, la articulación de los principales actores, y sus interacciones. Como se ha manifestado de manera explícita e implícita a lo largo de este trabajo académico los cambios de modelo de desarrollo/cambio de matriz productiva/transformación productiva/salto productivo y afines hacen referencia a procesos complejos y multidimensionales de carácter tanto técnico como político que tienen como finalidad pasar de un modelo de acumulación primario-exportador hacia un sistema productivo enfocado en la ciencia, manufacturas, tecnología y valor agregado.

Sin embargo, el análisis de redes de la presente investigación circunscribe el proceso de diseño de políticas públicas para la transformación productiva en tres áreas específicas: (i) política industrial, (ii) sociedad del conocimiento, y (iii) cambio de la matriz energética. Esta decisión metodológica responde a limitar el campo de estudio y hacer énfasis en las principales variables temáticas que abarcaron el proyecto de cambio de modelo de acumulación durante el correísmo, sin desconocer la importancia de otras áreas de política pública como son: la política social, comercial, petrolera, educativa, tributaria, seguridad social, entre otras.

Por otro lado, el planteamiento de objetivos en el diseño de cualquier política pública responde a una serie de factores explícitos como son aquellos expuestos en documentación oficial de autoridades e instituciones competentes. O, en su defecto, a factores implícitos que son el resultado de juegos de poder o disputas políticas que no necesariamente están reflejados en documentos oficiales. En el caso de la presente investigación se consideran objetivos de la

política pública para el cambio de la matriz productiva en la administración de Rafael Correa a aquellos objetivos que descansan en la documentación oficial de los principales actores estatales encargados de diseñar e implementar la transformación productiva. Sin embargo, también se toman en consideración como elementos de análisis los factores implícitos en base a las acciones y decisiones de los principales actores de esta política pública dado que estos representan una oportunidad para detectar contradicciones en el proceso de diseño generalmente expresados en la selección de instrumentos.

En tal virtud, para este periodo ideológico, 2007-2009, el objetivo macro/general que mejor sintetizó el diseño de política pública para la transformación del modelo primario-exportador fue el objetivo 11 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El mismo estipuló el establecimiento de un sistema económico solidario y sostenible (SENPLADES 2008, 253) mediante una serie de políticas de intervención, 28, con sus respectivas estrategias y metas. Este objetivo del Plan Nacional de Desarrollo respondió a las revoluciones constitucionales y productivas/económicas enmarcadas en el Plan de gobierno de Alianza País 2007-2011; así como al régimen de desarrollo plasmado en la constitución de Montecristi. A continuación, se analiza el diseño de políticas en las tres áreas de intervención señaladas del cambio de la matriz productiva en el marco del macro-objetivo de política pública establecido por la administración correista.

### **3.3.3.1 Política Industrial**

El cambio de modelo de desarrollo entre 2007 y 2009 tuvo como idea programática hegemónica al Socialismo del Siglo XXI, cuyos actores entendían este proceso como un cambio civilizatorio relacionado a la materialización en la realidad social y productiva del *Sumak Kawsay* y el no extractivismo. En lo concerniente específicamente a la política industrial el macro-objetivo 11 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 relacionado a la transformación productiva establecía como uno de sus objetivos más explícitos en el área industrial (11.4): ‘propiciar la producción de bienes y servicios de alto valor agregado, con incremento sostenido de la productividad y generadora de ventajas competitivas frente a los requerimientos de la demanda existente y potencial de los mercados interno y externo’ (PND 2008, 268). Además, la meta cuantitativa - 11.1.1- ligada a este objetivo de política industrial se sintetizó en obtener un crecimiento promedio anual del 5,5% del PIB industrial (Ibíd., 358).

El párrafo precedente demuestra la yuxtaposición existente en el diseño de políticas para el cambio de la matriz productiva específicamente en el área industrial entre; por un lado, el establecimiento de objetivos centrados en la construcción de un sistema productivo que pretendía revertir el proceso de desindustrialización sistemática por el cual atravesaba el país desde 1980. Y, por otro lado, el protagonismo de los actores articulados alrededor de la idea programática del Socialismo del Siglo XXI como resultado de las necesidades y prioridades políticas para consolidar el poder, impulsar la Asamblea Nacional Constituyente, y reinstitucionalizar el país

Por ejemplo, en la Asamblea Nacional Constituyente actores pertenecientes al buro ideológico de Alianza País quienes habían sido los principales autores del Plan de gobierno 2007-2011 ocuparon cargos determinantes en la Mesa 7 que debatió el régimen de desarrollo en el Ecuador. Tal es así que personajes como Alberto Acosta, quien además ejerció la presidencia de la Asamblea Constituyente, Norman Wray -miembro de Ruptura de los 25-, Pedro Morales -Presidente de mesa, perteneciente a Pachakutic-, Galo Borja -miembro de AP cercano al buro ideológico-, Jaime Ruiz -ex militante del MIR y cercano a Gustavo Larrea-, Beatriz Tola -líder del grupo Mujeres por la Vida-, y María Segovia conformaban la mayoría de la mesa en la que se debatió constitucionalmente el nuevo modelo de desarrollo en el Ecuador. En contraste, la visión pragmática extractivista y neo-desarrollista del cambio de la matriz productiva estaba representada minoritariamente en esta mesa a través de Germánico Pinto y Ricardo Zambrano, miembros de AP cercanos al buro de campaña. Además, la oposición política con su idea programática que enfatizaba el estatismo autoritario era una minoría en la mesa 7, representada desde la derecha por Pablo Lucio Paredes (MFY), Gilmar Gutiérrez (PSP), y Julián García (PRIAN), y desde la izquierda anti-correista por Martha Roldós (RED) (Ibíd., 57).

En consecuencia, la constitución de Montecristi en su título VI, específicamente en los artículos 275 y 276 materializó constitucionalmente el proceso de transformación productiva como un cambio civilizatorio que involucra el cambio de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales, y ambientales que garanticen la realización del Buen Vivir/ *Sumak Kawsay* (Asamblea Nacional Constituyente 2008, 70-71). Ergo, en este periodo histórico la visión programática del cambio de modelo de desarrollo fue articulada por nodos directa o indirectamente relacionados a

la visión ideológica del proceso que tuvo sus cimientos en el Plan de gobierno 2007-2011 y terminó plasmándose en la carta magna.

Estos actores sintetizados en el buro ideológico promovían abiertamente el diseño de políticas para el cambio del modelo de producción primario-exportador desde una concepción epistemológica que posicionaba la superación del capitalismo. Esto último se reflejaba en la desconexión del Ecuador de la economía mundial mediante el énfasis en la economía del trabajo, la acción colectiva, y una organización económica autónoma del capital (Andrade 2015, 90). Por consiguiente, al contrario de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo con respecto a la política industrial que esgrimían la necesidad de promover un sistema productivo afincado en la generación de valor agregado, los principales actores con respecto al cambio de matriz productiva no legitimaban el desarrollismo endógeno en el marco del sistema capitalista. Su visión, decisiones y acciones plasmadas en los instrumentos constitucionales de Montecristi apostaban por un nuevo modelo de desarrollo sustentado en las pequeñas comunidades de productores, los conocimientos ancestrales, y la preponderancia de la solidaridad como eje orientador del intercambio económico (Andrade 2015, 93).

Esta hegemonía ideológica del proceso de cambio de matriz productiva también se expresó en la creación de agencias nodales o estratégicas que tenían la competencia de diseñar, dirigir, planificar, coordinar, implementar, monitorear y evaluar el proyecto de cambio de modelo de acumulación. Por ejemplo, la SENPLADES fue creada en 2004 a través del decreto presidencial 1372, sin embargo, su funcionalidad práctica como instrumento de política pública tuvo relevancia a partir de la administración de Rafael Correa Delgado. El mismo a través del decreto ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007 fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

SENPLADES fue posicionada como una agencia nodal en el proceso de transformación productiva dado que ejercía un rol técnico en la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las intervenciones estatales, esencialmente inversión pública, en relación a los objetivos nacionales de desarrollo. Estos últimos como se manifestó en líneas precedentes se



encontraban plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 elaborado por la misma agencia nodal. A su vez SENPLADES ejercía la secretaría técnica del Consejo Nacional de Planificación que, según disposición constitucional -artículo 279-, era el ente de carácter político encargado de dictar los lineamientos del sistema nacional de planificación para el desarrollo, el cual era presidido por el Presidente de la República y lo conformaban también los diferentes ministerios coordinadores y representantes de los GADs.

Tanto Fander Falconi (enero 2007- diciembre 2008) como René Ramírez (diciembre 2008- novimebre 2011), actores claramente identificados con el buro ideológico de AP, ejercieron como Secretarios Nacionales de esta agencia estratégica. Adicionalmente, Ramírez fue el Coordinador General del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, así como otros actores ligados a la idea programática del Socialismo del Siglo XXI como: Pavel Muñoz, Katuska King, Franklin Ramírez, Juan Ponce, Pablo Dávila, entre otros conformaron el equipo principal y el equipo técnico que elaboró el primer Plan Nacional de Desarrollo de la ‘Revolución Ciudadana’. Por ende, una de las agencias nodales estratégicas en términos de coordinación y planificación pública cuyo poder se plasmaba directamente en el Plan Anual de Inversiones Públicas, la administración del Sistema Nacional de Información Pública, y la desconcentración del Estado no mantenía una coherencia programática con los objetivos planteados de la política industrial en el marco del cambio de la matriz productiva.

Esta incoherencia radicó en que la visión ideológica del cambio de modelo de acumulación que era ejercida por los actores que controlaban SENPLADES concebía a este proceso a través de los lentes del Buen Vivir anti-capitalista y anti-extractivista. Mientras que el objetivo de política pública industrial consistía en generar un sistema productivo en el cual el PIB industrial crezca aproximadamente 5% promedio anual, sin referencia alguna en sus estrategias con respecto al diseño de instrumentos de política por fuera del sistema capitalista. En contraposición, en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 se establecían como líneas estratégicas del objetivo referente al área de políticas industriales (11.4) estrategias como: la conformación de un sistema nacional de innovación para fomentar la formación de conglomerados productivos - *clusters*-, incentivos para fomentar la inversión extranjera selectiva, y el diseño de líneas de crédito e incentivos para la producción industrial (SENPLDES 2007, 344).

Estos últimos ejes estratégicos que se alineaban de manera más coherente con los objetivos de política industrial eran impulsados por las agencias nodales ligadas a la idea programática del pragmatismo extractivista neodesarrollista como: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Ministerio Coordinador de Política Económica, Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio de Industrias, Secretaría Nacional de la Administración Pública, entre otros. En tal sentido, los ministerios coordinadores fueron agencias nodales creadas en la administración de Correa con el fin de generar canales institucionales que promuevan la eficiencia en la consecución de objetivos entre las diferentes agencias estatales en el diseño e implementación de políticas. La mayoría de los actores que fueron posicionados como titulares de las mencionadas carteras de Estado estaban vinculados directa o indirectamente con el buro de campaña electoral de AP, por ejemplo: Nathalie Cely, Derlis Palacios, Mauricio Dávalos, Vinicio Alvarado, Fernando Alvarado, Jorge Glas, Camilo Samán, María de los Ángeles Duarte, entre otros.

Además, específicamente en lo referente a la política industrial el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Productividad se posicionó en este periodo como otra agencia nodal que disputaba el diseño, articulación y monitoreo de las políticas industriales en pos de transformar el modelo de desarrollo rentista. Sin embargo, su visión programática difería notablemente de los actores articulados alrededor del Socialismo del Siglo XXI, por lo cual en esta área de diseño de políticas existía una clara disputa entre SENPLADES y el Ministerio en mención por ser la agencia nodal hegemónica del proceso de cambio de matriz productiva.

Por ejemplo, esta cartera de Estado en el año 2008 elaboró un documento denominado las 10 apuestas productivas, en la cuales se identificaron las áreas productivas prioritarias que deberían estar sujetas a la intervención del Estado a través de incentivos, inversiones, y planificación en pos de viabilizar el cambio de modelo de desarrollo y la re-industrialización del país. Las áreas prioritarias de producción identificadas fueron: acuicultura, flores, biocombustibles, silvicultura con madera y muebles, frutas y vegetales procesados, pesca, servicio de consultoría y 'software', metalmecánica, turismo y transporte y logística (Andrade 2015, 76-79). Sin embargo, su concreción en el diseño e implementación de políticas en compaginación con la SENPLADES fue inexistente.

Esta disputa por encabezar el proceso de cambio de matriz productiva como principal agencia nodal entre SENPLADES y el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad fue el reflejo del antagonismo entre los actores e ideas programáticas agrupados en el buro ideológico -Socialismo del Siglo XXI- y el buró político -pragmatismo neodesarrollista y extractivista- desde la campaña presidencial que llevó a la presidencia a Rafael Correa. Sin embargo, entre 2007 y 2009 SENPLADES y los actores articulados alrededor de la idea programática del Socialismo del Siglo XXI tomaron ventaja en el proceso de diseño de políticas para el cambio de matriz productiva debido a la necesidad de consolidación del poder y reinstitucionalización del Estado por parte del correísmo. Este juego de poder se disputó en la Asamblea Nacional Constituyente, espacio que fue ocupado claramente por los actores inspirados por las ideas fuerza del Buen Vivir.

Por ejemplo, de los 80 asambleístas constituyentes pertenecientes a AP aproximadamente el 27,5% estaban claramente identificados como miembros de organizaciones o movimientos aliados afines a las ideas del cambio de modelo de desarrollo como un proceso anti-capitalista y anti-extractivista. Por ejemplo, Pedro de la Cruz (Fenocin), Mónica Chuji (FONAKISE<sup>1</sup>), Norman Wray (Ruptura de los 25), Fernando Salazar (CNJPE<sup>2</sup>), Jaime Alcívar (ENLACE<sup>3</sup>), María Augusta Calle (Acuerdo Nacional Constituyente), Héctor Terán (CONASEP<sup>4</sup>), Beatriz Tola (Mujeres por la Vida) entre otros (Centro Carter 2008, 111).

Empero, los actores agrupados alrededor de la idea programática del pragmatismo neodesarrollista y extractivista, si bien es cierto tuvieron menor influencia para posicionar a sus aliados en la Asamblea Constituyente a diferencia del buro ideológico, afianzaron su visión pragmática con posiciones estratégicas en el poder ejecutivo. Por ejemplo, Vinicio Alvarado fue designado Secretario de la Administración Pública, Antonio Gagliardo Ministro del Trabajo, María de los Ángeles Duarte ocupó el Ministerio de Vivienda, Carlos Vallejo el Ministerio de Agricultura, Raúl Sagasti el Ministerio de Industrias, el Ministerio de Energía y Recursos No Renovables a cargo de Alecksey Mosquera, entre otros. Además de otras posiciones estratégicas

---

<sup>1</sup> Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa de Sucumbíos.

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador

<sup>3</sup> Red de Trabajadores Energéticos de la Energía Eléctrica del Ecuador.

<sup>4</sup> Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador.

para el diseño e implementación de las políticas para el cambio de la matriz productiva como: Alexis Mera en la Secretaría Jurídica de la Presidencia, Camilo Samán a la cabeza de la Corporación Financiera Nacional, y el Fondo de Solidaridad (telecomunicaciones/electricidad) a cargo de Jorge Glas.

Finalmente, el diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo y específicamente en el área de la política industrial estuvieron marcados por disputas internas y coyunturas de confusión debido a las necesidades de consolidar el poder a través de la elaboración de una nueva constitución entre 2007 y 2009. Ergo, la idea programática y los actores más ideológicos tuvieron mayor protagonismo de la mano de la SENPLADES y la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, este posicionamiento en esta red de políticas generó las primeras contradicciones entre objetivos y selección de instrumentos en el diseño de políticas para la transformación productiva liderada por el correísmo.

### **3.3.3.2 Sociedad del conocimiento**

Como parte del proceso de transformación productiva para superar el modelo rentista la administración de Rafael Correa concibió como uno de sus puntales el diseño e implementación de políticas centradas en la economía del conocimiento. Mediante la acción decidida del Estado ecuatoriano se podría reducir la brecha y dependencia estructural de tecnología, ciencia e innovación monopolizada por los países industrializados que mantienen a los países periféricos en el subdesarrollado anclados en sistemas productivos primario-exportadores. Ergo, la construcción de una sociedad del conocimiento fue posicionada como un elemento necesario para cambiar el modelo de acumulación imperante (Acosta 2013, 59).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 (SENPLADES 2008, 310) el objetivo nacional de desarrollo número 2 hace referencia a: mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía. En tal virtud, el fortalecimiento del talento humano reflejaba las disputas sobre las diferentes concepciones del cambio de la matriz productiva. Por un lado, el objetivo de políticas 2.5 señala: ‘promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos de desarrollo sostenible’. En la misma tónica, el objetivo de política 2.6 establece: ‘promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación

para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía'. Claramente estos dos objetivos de política pública en el marco de la construcción de una sociedad del conocimiento se basan en aspectos tecnocráticos de dicho proceso, lo cual los identifica con los actores articulados alrededor de la idea programática del pragmatismo neodesarrollista y extractivista.

Por otro lado, el objetivo nacional de desarrollo número dos también poseía objetivos de política que relacionan directamente la construcción de una sociedad del conocimiento con la idea fuerza del *Sumak Kawsay*. Por ejemplo, el objetivo de política 2.2 establece: 'impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva desde un enfoque de derechos (. . .)' Al igual que el objetivo 2.4 que tiene como propósito medular: 'fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe' (Ibíd., 358). La idea programática hegemónica relacionada al Socialismo del Siglo XXI se alineó claramente con esta concepción de la sociedad del conocimiento que, al contrario de la tecnocracia, entendió este proceso como la incorporación de los saberes ancestrales interculturales y en sintonía con la naturaleza a las nuevas formas productivas que trascienden el capitalismo.

Esta disputa programática en el planteamiento de objetivos de política en torno a la sociedad del conocimiento generó contradicciones en la selección de instrumentos. El 7 de noviembre del 2007 a través del decreto ejecutivo 723 el Presidente Rafael Correa Delgado estableció a la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) como una entidad adscrita a la SENPLADES, antes del 2007 esta era parte de la Vicepresidencia de la República. La adscripción de la organización estatal que ejercería la rectoría de las políticas de ciencia y tecnología bajo el paraguas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo demostró la primacía de la idea programática del Socialismo del Siglo XXI frente a los nodos articulados alrededor del pragmatismo neodesarrollista. Esto debido a que, a pesar de la yuxtaposición en el planteamiento de objetivos de política entre la visión tecnocrática y los saberes ancestrales, el diseño de sus instrumentos de política respondía a este último grupo al estar bajo la autoridad de la agencia estatal nodal que aglutinaba a los actores del buro ideológico de AP en el gobierno.

Además, la sección octava de la constitución en sus artículos 385, 386, 387, y 388 viabilizó la creación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales que

tiene la competencia de construir, articular e implementar las políticas para materializar la sociedad del conocimiento en el sistema productivo ecuatoriano (Asamblea Nacional 2008, 95-96). Este sistema como diseño institucional de las políticas relacionadas a la sociedad del conocimiento expresaba la incoherencia programática manifestada en líneas precedentes dado que proponía una combinación *sui generis* entre la creación de un sistema económico posneoliberal solidario y sostenible, y el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía con fines de mejorar la productividad (Herrera 2018, 268-270). Esta contradicción en la yuxtaposición de los objetivos e instrumentos no debe ser entendida como la no complementariedad entre la técnica y los saberes ancestrales para construir una sociedad del conocimiento, temática que es debatible. Sino en la contradicción estructural de las visiones y los actores que representan las dos ideas fuerza en cuanto a su entendimiento del proceso del cambio de la matriz productiva; y, por tanto, del diseño de políticas para una sociedad del conocimiento.

La primacía de la idea programática del Socialismo del Siglo XXI en esta área de política pública hizo que entre 2006 y 2011 los Secretarios Nacionales de SENACYT sean personajes provenientes de la academia, sin mayores vínculos políticos ni empresariales. Por ejemplo, Bernardo Creamer (septiembre 2006 –mayo 2007), Jaime Tola (julio-noviembre 2007), Edwin Jiménez (diciembre 2007-junio 2008), Pedro Montalvo (julio 2008-abril 2010), y Manuel Baldeón (abril 2010-junio 2011) (Ibíd., 274). Si bien es cierto los perfiles académicos concibieron la sociedad del conocimiento como una simbiosis entre la técnica y los saberes ancestrales para consolidar el talento humano ecuatoriano como un mecanismo para transformar la matriz productiva, su inestabilidad en el cargo impidió la implementación de estrategias eficaces en el mediano plazo.

Tal es así que, en este periodo de tiempo existieron varios documentos oficiales, sobre todo declarativos, que delineaban estos ejes centrales de la política pública para construir la sociedad del conocimiento como: ‘Política Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación 2007-2010’ propuesta en 2007, el documento borrador ‘Política Nacional de Ciencia, Tecnología, e Innovación del Ecuador 2008-2020’ diseñada en 2008, y ‘Plan Nacional Ciencia, Tecnología, Innovación, y Saberes Ancestrales’ propuesto en julio 2010 (Herrera 2018, 275).

Sin embargo, en esta área de diseño de políticas apareció el Presidente de la República Rafael Correa con su excepcionalismo desarrollista como un nodo hegemónico que limitó el dominio de los actores relacionados al Socialismo del Siglo XXI. A través del decreto ejecutivo número 293 emitido el mes de abril del 2007 se decidió que todos los proyectos de innovación y desarrollo financiados con fondos CEREPS<sup>5</sup> serían aprobados directamente por el Presidente vía decretos ejecutivos, previo consentimiento de la SENPLADES (Ibíd., 276). Por lo tanto, a través de esta clara intervención presidencial los nodos ideológicos poseían el control formal del proceso, pero se subordinaban al veto y decisión dirimente de Rafael Correa para implementar sus estrategias mediante una arquitectura institucional jerárquica e inapelable (decretos ejecutivos) que controlaba monopólicamente las decisiones de inversión pública.

Esto demuestra que, a pesar del peso relativo de los nodos ideológicos debido a la coyuntura política, el líder de la ‘Revolución Ciudadana’ se erigía como el actor decisor de las grandes apuestas de política pública en cuanto a la construcción de la sociedad del conocimiento. En consecuencia, la visión ideológica con respecto al modelo de cambio de matriz productiva sufría una clara deslegitimación que le restó poder ante los actores agrupados en la idea-fuerza del pragmatismo neodesarrollista y extractivista. Empero, esta reducción de poder real no respondió a un reposicionamiento de los nodos pragmáticos dado que tanto SENACYT como SENPLADES se habían posicionado como agencias nodales, sino que fueron el resultado del excepcionalismo presidencial.

Por otro lado, el diseño presupuestario de la política pública relacionada a la sociedad del conocimiento se caracterizó por crear mecanismos que viabilicen el financiamiento estable mediante fuentes de recursos públicos permanentes. Por ejemplo, la constitución de Montecristi en su artículo 388 establece que el Estado será el responsable de destinar los recursos económicos necesarios para la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Además, el artículo constitucional 298 posiciona a la educación superior, la ciencia, investigación, innovación y tecnología como una de las pocas áreas priorizadas que son beneficiadas con preasignaciones presupuestarias (Asamblea Nacional 2008, 60).

---

<sup>5</sup> Fondo financiero de excedentes petroleros denominado: Cuenta de Reactivación Productiva y Social, de Desarrollo Científico-Tecnológico y de Estabilización Fiscal

Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011(2007, 374) estableció como uno de sus macro proyectos para el sector educación el ‘Desarrollo científico y tecnológico con fondos del CEREPS’ por un valor total de aproximadamente USD 113 millones entre 2007 y 2011. Sin embargo, estos instrumentos financieros estaban supeditados al visto bueno inapelable del Presidente Correa para su aprobación demostrando que la disputa entre la tecnocracia y los saberes ancestrales era resuelta de manera coyuntural, y por una decisión exclusivamente personal. Ergo, el diseño de instrumentos de toma decisiones asentados en el excepcionalismo - decretos ejecutivos- entró en una contradicción profunda con la previsibilidad de los instrumentos financieros como resultado de la incoherencia programática en el establecimiento de objetivos.

Esta concentración presidencial en la toma de decisiones presupuestarias y el posicionamiento del Estado, artículo constitucional 386, como actor principal de las políticas de investigación, ciencia, innovación y tecnología generaron incertidumbre en los actores del sector privado. Especialmente universidades e institutos de educación superior de carácter privado, y empresas privadas que según la constitución quedaban subordinadas a las directrices de las autoridades competentes en el marco del sistema nacional de innovación y saberes ancestrales. Por consiguiente, estos actores en base a la idea de maximización de beneficios se articularon de manera defensiva para defender sus intereses de la mano de la autonomía universitaria y la libertad empresarial.

Por ejemplo, el mandato constituyente 14 ordenó la evaluación y reestructuración del sistema de educación superior público y privado dado que el sistema universitario nacional fue concebido como un actor determinante para la generación de conocimiento propio en función de cambiar la matriz productiva ecuatoriana (Andrade 2015, 81). Por lo tanto, el mandato en mención estableció la creación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA) como el ente encargado de realizar una depuración de todas las instituciones de educación superior del país en pos de alienar a las mismas en función de construir un nuevo modelo de desarrollo nacional.

Igualmente, la Asamblea Nacional Constituyente a través del mandato 14 dio un plazo de 6 meses para la elaboración de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior, y un Plan de



Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para reorganizar el sistema universitario nacional. En otras palabras, para la construcción de una sociedad del conocimiento el mandato 14 viabilizó la consolidación de la autoridad estatal como el ente rector de las instituciones de educación superior en el país.

Además, a través del mandato 14 y, con efectividad inmediata, se procedió a derogar la ley 130 que legalizaba la creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador con fecha de vigencia 22 de julio del 2008 (Centro Carter 2008, 56). Por ende, la sociedad del conocimiento fue configurada, desde la Asamblea Constituyente, como una construcción política y técnica; política en el sentido de que su legitimidad radicaba en su utilidad para cambiar el modelo de desarrollo imperante. Y en lo concerniente a lo técnico dado que la racionalidad científica en continua pugna con los saberes ancestrales, sumado a la excelencia académica verificada por el Estado fueron los parámetros para la evaluación, credibilidad y legitimidad de los diferentes actores del sistema como las universidades públicas y privadas.

Finalmente, el diseño de políticas concernientes a la construcción de una sociedad del conocimiento fue un área de disputa controlada parcialmente por los actores vinculados la idea programática del Socialismo del Siglo XXI a través de la SENACYT y la SENPLADES. Empero, el excepcionalismo desarrollista encarnado en el poder de veto del Presidente Correa monopolizó las decisiones presupuestarias en este ámbito de políticas con el fin de limitar el poder de los actores ideológicos. En conclusión, a pesar de la hegemonía relativa de los nodos ideológicos, la intervención del liderazgo presidencial fue una de las primeras muestras del posicionamiento de Correa como árbitro de los diferentes grupos en torno al proyecto del cambio de modelo de desarrollo según las necesidades coyunturales. Esta fragmentación dentro del Estado configuró la ausencia de una coherencia programática entre objetivos e instrumentos a lo largo el proceso de cambio de la matriz productiva.

### **3.3.3.3 Cambio de la matriz energética**

Uno de los pilares del cambio de modelo de desarrollo primario-exportador fue la generación de competitividad sistémica a través de la construcción de infraestructura productiva y la provisión de servicios públicos. La modernización y construcción de autopistas, carreteras, puertos,

aeropuertos, hidroeléctricas, telecomunicaciones, entre otros viabilizaría el mejoramiento de la productividad a través de la intervención directa del Estado vía inversión pública en sectores estratégicos. Precisamente uno de los componentes centrales en la generación de competitividad sistemática en el país fue el cambio de la matriz energética. Este proyecto hacía referencia al aprovechamiento de las fuentes de recursos hídricos en el país con la finalidad de generar energía con bajo impacto ambiental y barata -mediante la construcción de hidroeléctricas- con el fin de reemplazar la generación eléctrica anclada en el uso de combustibles fósiles.

En tal virtud el plan de gobierno de Alianza País 2007-2011 estableció como uno de sus puntos prioritarios enmarcado en la 'Revolución económica y productiva' declarar al sector eléctrico y las telecomunicaciones como sectores estratégicos. Mediante esta acción se podrían revisar y reconfigurar los roles del sector privado, el fondo de solidaridad y las tarifas del sector eléctrico nacional con el propósito de orientar su rol en favor de la transformación tecnológica (Alianza País 2006, 58). Por consiguiente, el cambio de la matriz energética se enmarcó directamente en el Plan nacional de Desarrollo 2007-2011 a través del macro-objetivo 11 'establecer un sistema económico solidario y sostenible', cuyos objetivos de política fueron aterrizados en los puntos 11.15 y 11.17.

El primer objetivo de política, 11.15, señala: 'desarrollar un sistema eléctrico sostenible, sustentado en el aprovechamiento de los recursos renovables de energía disponible, que garantice un suministro económico, confiable y de calidad'. En la misma lógica el segundo objetivo de política, 11.17, propone la diversificación de la matriz energética nacional a través de dos estrategias concretas: (i) la incorporación hasta el 2011 de 67 MW de proyectos de generación de electricidad que tengan como fuente el uso de energía renovable, y (ii) el impulso de proyectos de generación de electricidad renovables no convencionales (solar, eólica, biomasa) (SENPLADES 2007, 348).

Por lo tanto, el diseño de políticas en esta área del proceso de cambio de modelo de desarrollo respondió en mayor medida a la lógica de la generación de competitividad sistémica vía la construcción de infraestructura pública. Ergo, los nodos articulados en torno al buro de campaña lograron posicionar su idea programática de pragmatismo neodesarrollista tanto en el plan de

gobierno de AP como en los objetivos de política del plan nacional de desarrollo con respecto al cambio de la matriz energética en detrimento de los actores ideológicos. Tal es así que las principales agencias de gobierno que diseñaron e implementaron las políticas referentes al sistema eléctrico nacional fueron: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad, Ministerio de Electricidad y Energía no Renovable, Ministerio de Industrias, y el Fondo de Solidaridad.

Por ejemplo, a través del decreto ejecutivo número 475 emitido el 9 de julio del 2007 se dividió el Ministerio de Energía y Minas en dos carteras de Estado: el Ministerio de Minas y Petróleo, y el Ministerio de Electricidad y Energías Renovables (Godoy 2013, 17). Como consecuencia se posicionó el rol del Estado en el sector eléctrico de manera específica y diferenciada con la finalidad de ejercer la rectoría del mismo y reorganizar el sistema eléctrico nacional en función de los intereses estratégicos del cambio de modelo desarrollo. Además, el Ministerio de Energía y Minas como una de las agencias nodales del cambio de matriz energética elaboró la Agenda Energética 2007-2011. Esta sintetizó la necesidad de una intervención estatal para garantizar la soberanía energética, diversificar sus fuentes ante la dependencia de las plantas térmicas privadas, y la revisión y renegociación de contratos caracterizados por su corrupción y opacidad (2007, 12).

En el 2008 el Ministerio de Electricidad y Recursos Renovables publicó el análisis ‘Políticas y Estrategias para el cambio de la matriz energética del Ecuador’. Este documento describió el estado situacional de la matriz energética ecuatoriana hasta el 2006, con los siguientes datos principales: el 79% de la energía dependía del petróleo, 8% hidro-energía, 7% gas natural, 3% productos de caña de azúcar, y 3% leña. En el mismo periodo de tiempo el consumo sectorial de energía se caracterizó por la primacía del transporte con 55%, industria 20%, residencial 19%, comercial 5%, construcción y otros 1% (2008, 100-102). Ante este escenario se plantearon estrategias de sustitución como el uso de electricidad tanto para reemplazar los combustibles utilizados en el sector transporte como el GLP utilizado en el sector residencial, empero, para los sectores industriales y comerciales solo se hizo referencia a la elaboración de normas de eficiencia energética (Ibíd., 126).

Al contrario de las áreas de políticas relacionadas al sector industrial y en menor medida la sociedad del conocimiento, la hegemonía de los actores ideológicos fue reemplazada por el predominio de los actores articulados en torno a el pragmatismo neodesarrollista y extractivista. Sin embargo, a pesar de la mayor afinidad por sus redes formales e informales tanto profesionales como empresariales con el sector privado, el posicionamiento de estos últimos se caracterizó por desconfianza y espíritu de cuerpo alrededor de la idea de defender sus intereses económicos. Este sentido de amenaza por parte de los actores privados, aunque las directrices de las carteras de Estado en mención se limitaron a la generación de normas de eficiencia energética, descansó en las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente, con primacía del buro ideológico, sobre el sector energético en el país.

Los artículos constitucionales 313 y 314 consolidaron el rol del Estado para administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos -para este caso todas las formas de energía- a través de la configuración de empresas públicas o a través de alianzas público-privadas, en las cuales la mayoría accionaria debía estar en favor del Estado ecuatoriano. Por lo tanto, el sector privado y las oportunidades de negocio en el marco del cambio de matriz energética fueron excluidos de manera sistemática a diferencia del periodo 1979-2006 (Asamblea Nacional 2020, 79-80).

Además, a través del mandato constituyente número 15 la Asamblea Constituyente de plenos poderes decidió el establecimiento de una tarifa única de consumo eléctrico para las diferentes empresas eléctricas de distribución tanto públicas como privadas. De esta manera, se consolidó el rol regulatorio del Estado en este sector energético mediante el fortalecimiento del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC) (Asamblea Nacional 2008, 110). En la misma tónica, el mandato constituyente 9 implementado el 13 de mayo del 2008 estableció la capitalización de las empresas pertenecientes al Fondo de Solidaridad como: TRANSELECTRIC, Hidropaute, Termopichincha, Termoesmeraldas, Empresa Eléctrica Centro-Sur, Empresa Eléctrica de Manabí, entre otras (Centro Carter 2008, 43). Esto con el fin de generar planes de inversión que mejoren la competitividad sistémica del Ecuador en relación a la producción de energía eléctrica tanto para el consumo de los hogares como para su uso en actividades productivas. Como resultado, al contrario de la descapitalización del sector público energético en la década de 1990s

como paso previo para su privatización, el rol preponderante del Estado fue materializado en la carta magna.

En tal sentido, el Plan Nacional de Desarrollo en su apartado de programas y proyectos de inversión pública 2007-2010 estableció que el Estado invertiría el 29,3% del presupuesto total referente a este rubro en proyectos eléctricos. Esta programación presupuestaria solo posicionaba la inversión en proyectos de carácter social con el 37,9% del total por encima de los relacionados al sector eléctrico. Incluso la inversión programada para proyectos petroleros se encontraba por debajo del cambio de matriz energética con el 26,3% del total. En consecuencia, la agencia nodal de esta área de políticas, Ministerio de Energía y Recursos Renovables fue asignada con aproximadamente 16 macroproyectos en el Plan Nacional de Desarrollo con un total de inversión pública de aproximadamente USD 3.000 millones entre 2007 y 2011. Entre esta cartera de macroproyectos destacan: la hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, proyectos de distribución eléctrica, proyectos de generación eléctrica Toachi Pilato, Mazar, Sopladora, entre otros (SENPLADES 2007, 370-374).

La contradicción en el diseño de políticas entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos en esta área del cambio de modelo de desarrollo fue menos notoria que en sus antecesores. Esto debido a que los objetivos respondían a la idea-fuerza de pragmatismo desarrollista, al igual que los instrumentos como las agencias nodales del sector y las fuentes de financiamiento para la implementación de la política. Además, los artículos constitucionales referente a los sectores estratégicos y específicamente los mandatos constituyentes correspondientes al sector eléctrico afianzaron el rol del Estado. Ergo, el diseño de instrumentos legales/constitucionales liderados por los actores ideológicos guardaron lógica con las necesidades de un Estado fuerte para el cumplimiento de los objetivos de la política.

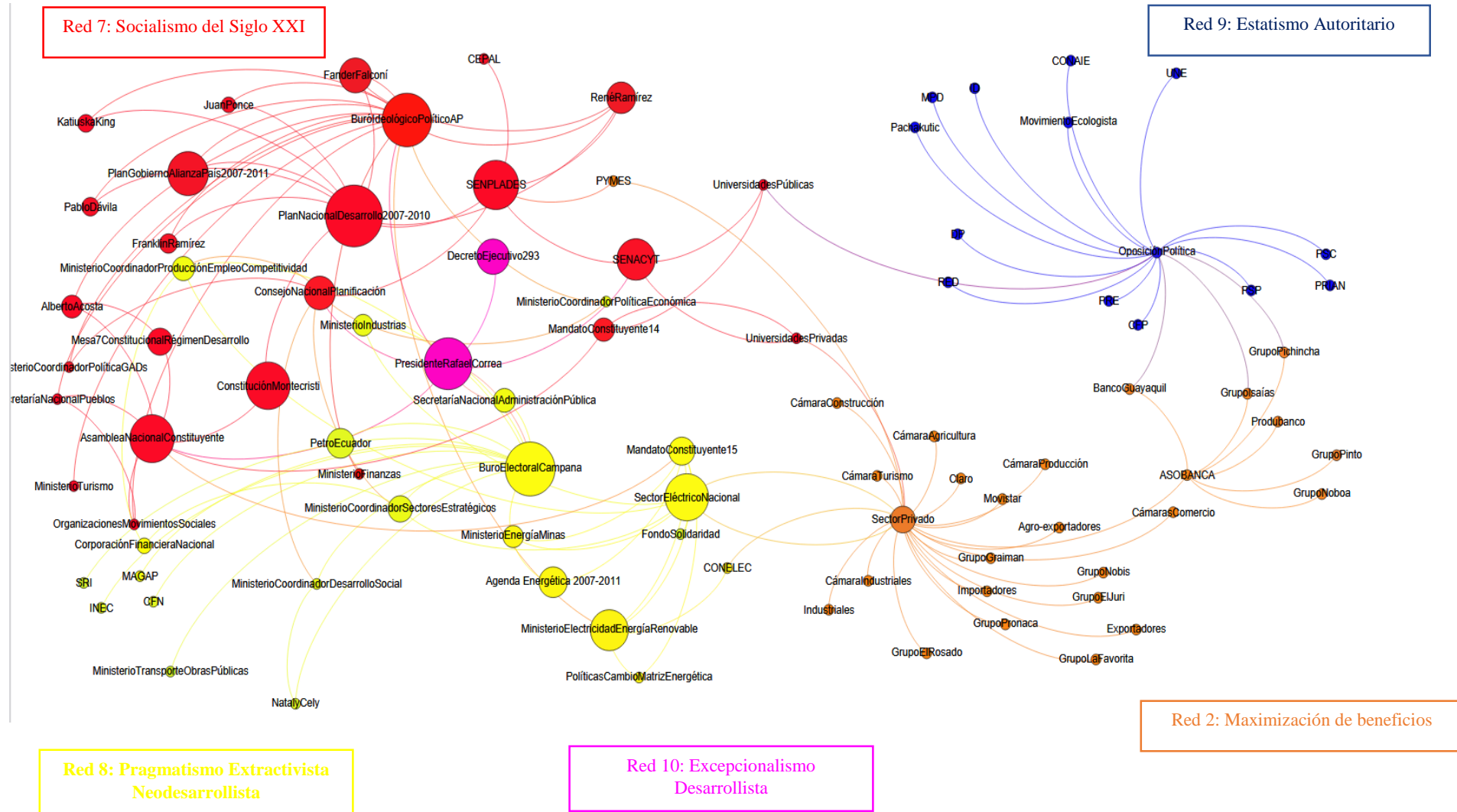
Este fortalecimiento estatal desplazó la capacidad de acción del sector privado en el cambio de la matriz productiva. Esta última representaba un engranaje necesario para los nodos pragmáticos que habían tratado de generar certidumbre en los agentes económicos privados sin proponer grandes cambios en el sector salvo el mejoramiento de las normas de eficiencia energética. Sin embargo, los mandatos constituyentes coadyuvaron al establecimiento de una contradicción entre

objetivos e instrumentos en torno a las posibilidades de participación del sector privado en el proceso de cambio de la matriz energética.

Por otro lado, los actores articulados alrededor de la idea programática de estatismo autoritario, principalmente organizaciones políticas de oposición al correísmo, no tuvieron mayor relevancia en el diseño de políticas relacionadas al cambio de la matriz energética. Tampoco con respecto a las políticas industriales, ni en el área de la sociedad del conocimiento debido a que los partidos políticos tradicionales, ‘partidocracia’, entre 2007 y 2009 fueron desarticulados y deslegitimados mediante la avasalladora hegemonía plebiscitaria del correísmo. Por ejemplo, desde 2007 hasta marzo del 2009 existieron 5 eventos electorales entre elecciones presidenciales, referéndums y consultas populares en los cuales el proyecto político de la ‘Revolución Ciudadana’ se impuso de manera contundente. Ergo, los actores políticos de oposición desaparecieron o se replegaron, lo cual imposibilitó su capacidad para influenciar el diseño de políticas con respecto al cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador, más allá de casos aislados en defensa de la democracia y la libertad empresarial.

Finalmente, las redes de diseño de políticas en relación al cambio de matriz energética entre 2007 y 2009 fueron una ventana de oportunidad para los actores agrupados en torno a la idea programática referente al pragmatismo neodesarrollista y extractivista en pos de ganar posiciones en el proceso de cambio de modelo de desarrollo. Esto responde a que fue la única área de políticas en el periodo ideológico en la que de manera clara los actores pragmáticos ejercieron un dominio preponderante por sobre los nodos ideológicos. Por lo tanto, este control programático en esta área de políticas no solo viabilizó la resistencia de este grupo de actores en una coyuntura de refundación constitucional e institucional en la que los nodos pertenecientes al buro ideológico tuvieron mayor relevancia, sino que allanó el camino para su hegemonía en el proceso de transformación productiva como se analizará en la siguiente sección.

**Figura 5. Red de políticas del periodo ideológico 2007-2009 del cambio de matriz productiva en el Ecuador.**



Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo

### **3.4 Periodo de disputa por la hegemonía en el proceso de cambio de matriz productiva 2010 -2013**

#### **3.4.1 Breve revisión histórica**

Este periodo histórico se caracterizó por la desideologización del proceso de cambio de modelo de desarrollo como consecuencia de una transformación en la correlación de fuerzas en la red de políticas. La Asamblea Nacional Constituyente finalizó oficialmente sus funciones el 24 de julio del 2008, posteriormente la carta magna fue aprobada vía referéndum el 28 de septiembre del mismo año con el 63,93% de los votos. Además, se instauró un periodo de transición institucional hasta la realización de nuevas elecciones de todos los cargos de elección popular ordenado por la nueva constitución. Estas elecciones se desarrollaron el 26 de abril del 2009, Rafael Correa y su binomio Lenin Moreno fueron técnicamente reelectos con 51,99% de los votos en primera vuelta, aunque debido al nuevo marco constitucional la misma no fue considerada como reelección (CNE 2020).

Alianza País obtuvo el 43% de la votación válida con respecto a asambleístas nacionales y provinciales, lo cual se reflejó en la obtención de 59 escaños. La oposición política a través de organizaciones partidarias como: PSP, PSC, PRIAN, y PRE obtuvieron 19, 11, 7, y 3 escaños respectivamente. Además, en la elección presidencial la segunda posición fue ocupada por el Ex Presidente Lucio Gutiérrez con el 28,24% de los votos, y en tercer lugar se ubicó Álvaro Noboa con el 11,40% (CNE 2020). En tal sentido, el proyecto autodenominado ‘Revolución Ciudadana’ terminó su etapa de consolidación del poder político tanto en términos legales como electorales al configurar una nueva constitución, realizar un proceso de reinstitucionalización, y legitimar su autoridad a través de victorias electorales sistemáticas.

Por lo tanto, los actores articulados en torno a la idea programática del Socialismo del Siglo XXI perdieron gradualmente su influencia en la toma de decisiones al desaparecer su principal espacio de influencia política, la Asamblea Nacional Constituyente. Igualmente, los actores ideológicos, que mayoritariamente pertenecían a grupos académicos y movimientos sociales que habían participado en las luchas históricas contra el neoliberalismo, fueron desplazados de las posiciones de poder reales en el nuevo gabinete presidencial. Ergo, se estableció una disputa por la hegemonía en la red de diseño de políticas para el cambio de la matriz productiva con el avance



hacia posiciones estratégicas de los actores articulados alrededor de la idea del pragmatismo neodesarrollista extractivista.

Por ejemplo, en el gabinete ministerial del gobierno 2007-2009 actores ideológicos ocupaban posiciones relevantes como: Gustavo Larrea -Ministerio de Gobierno-, Jeannette Sánchez -Ministra de Bienestar Social-, María Fernanda Espinoza -Ministra de Relaciones Exteriores-, Ricardo Patino -Ministerio del Litoral-, y Manuela Gallegos -Secretaría Nacional de Pueblos y Movimientos Sociales-. Empero, solamente Fender Falconi al mando de la SENPLADES tenía una relevancia directa en las políticas relacionadas a la transformación productiva.

Sin embargo, en el primer gabinete después de las elecciones presidenciales 2009 solamente René Ramírez, quien reemplazó a Fender Falconi en la SENPLADES, fue un representante directo del buro ideológico en el proceso de cambio de modelo de acumulación. Otros actores ideológicos mantuvieron su presencia, pero en posiciones secundarias para la temática en cuestión como: Miguel Carvajal -Ministerio Coordinador de Seguridad-, Alfredo Vera -Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión-, Galo Mora -Secretario Particular de la Presidencia-, y el propio Fender Falconi -Cancillería-. Sin mencionar que actores hegemónicos dentro del buro ideológico con peso propio como Alberto Acosta y Gustavo Larrea rompieron políticamente con Rafael Correa antes de las elecciones presidenciales del año 2009. En conclusión, el periodo 2010-2013 del diseño de políticas para el cambio de matriz productiva se caracterizó por allanar el camino para la desideologización de este proceso mediante una disputa programática entre los principales actores ante la mirada dirimente del líder de la Revolución Ciudadana y su excepcionalismo neodesarrollista.

### **3.4.2 Ideas programáticas**

A continuación, se procederá a analizar la evolución de las cinco ideas programáticas identificadas en relación al cambio de modelo de acumulación. Cabe resaltar que las mismas no varían en cuanto a su denominación entre 2007 y 2017, correspondiente a la administración de Rafael Correa Delgado. Sin embargo, estas ideas-fuerza si presentan especificidades y particularidades que responden a cada periodo histórico, en este caso 2010-2013, que se procederá a analizar en los siguientes párrafos.

### 3.4.2.1 Socialismo del Siglo XXI

Esta idea programática sustentada principalmente en criterios filosóficos, académicos, y ancestrales priorizó el entendimiento del cambio de la matriz productiva como un proceso de superación del capitalismo y el extractivismo mediante la materialización del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Empero, la idea fuerza del Socialismo del Siglo XXI durante el periodo ideológico pudo compaginarse con las otras ideas programáticas debido a las necesidades de consolidación del poder y, sobre todo, por su hegemonía en el escenario de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el periodo 2010-2013 el contexto político fue diferente, por lo cual esta idea programática evolucionó en dos vertientes: (i) la visión esencialista del SSXXI representada por el grupo del Ex Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Alberto Acosta, que básicamente ratificó su comprensión del salto productivo a través del no extractivismo y el establecimiento de una economía popular y solidaria. Estos conceptos no solo fueron posicionados como fines del proceso de cambio de modelo de desarrollo, sino como medios para la consecución del mismo.

Y (ii) la visión de actores ideológicos que, al contrario de aquellos pertenecientes a la visión esencialista, se quedaron en el gobierno de Correa, a pesar de su desplazamiento a posiciones de menor poder. Esta visión ideológica acomodaticia no desconocía como eje orientador al Buen Vivir, sino que sin renunciar al fin del extractivismo aceptó el cambio de matriz productiva como un proceso gradual y lleno de contradicciones que responden a la inherente complejidad de este proceso. Tal como lo describió René Ramírez: ‘(. . .) el cambio de la matriz productiva busca construir una ‘biopolis’ eco-turística y centrada en el conocimiento, que tiene como desafío concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución post-petrolera para el Buen Vivir’ (Andrade 2015, 89). Ergo, esta vertiente del Socialismo del Siglo XXI, sin caer en el pragmatismo neodesarrollista y extractivista, priorizó la coexistencia del conocimiento y las actividades extractivas como el camino para materializar la transformación productiva a partir de un gradual y sostenido desmonte del rentismo petrolero.

Finalmente, en el periodo 2010-2013 la idea programática del Socialismo de Siglo XXI no solo entró en disputa con los actores pragmáticos al interior del gobierno, sino que articuló a algunos

actores de oposición política en su rechazo al cambio de modelo de desarrollo. La diferencia se centró en que esta nueva oposición concebía que el cambio de modelo de acumulación fue traicionado en favor de la perpetuación del extractivismo, el rentismo, y el capitalismo.

### **3.4.2.2 Pragmatismo Extractivista neodesarrollista**

La visión pragmática del proceso de transformación productiva enfatizaba que la construcción de un sistema económico que supere el rentismo primario-exportador dependía de una intervención decidida del Estado. Empero, el rol activo del Estado se refleja en la generación de incentivos, inversiones, planificación, coordinación, entre otros elementos que tienen un costo económico ineludible para las finanzas públicas. Por consiguiente, al disponer de rentas petroleras el Estado ecuatoriano debía utilizarlas con el propósito de financiar el proceso de cambio de matriz productiva; a pesar de los costos sociales y ambientales que conlleva el extractivismo.

En el periodo, 2010-2013, esta idea programática se consolidó debido no solo al retiro de los espacios de poder de los actores ideológicos, sino también por el incremento sustancial del precio del petróleo en los mercados internacionales. Por ejemplo, el precio promedio anual del barril de petróleo ecuatoriano pasó de USD 71,85 en el año 2010 hasta USD 95,87 en el 2013, alcanzado picos de USD 98,50 en el año 2012 (Ospina 2014, 125). Esto representó el incremento exponencial de recursos económicos a las arcas fiscales, tal es así que la inversión pública entre 2006 y 2010 casi se cuadruplicó pasando de USD 2.205 millones a USD 7.870 millones respectivamente (Machado 2015, 17).

Esta disponibilidad de recursos fiscales fue un claro incentivo para la consolidación de los actores articulados en torno a la visión pragmática del cambio de modelo de desarrollo porque allanó el camino para la implementación de sus iniciativas. No es lo mismo el diseño de políticas en pos de un salto productivo con la disponibilidad de recursos provenientes de rentas petroleras que sin las mismas. O, en su defecto, extraer recursos fiscales vía impuestos o endeudamiento público para materializar políticas onerosas de largo plazo como son aquellas relacionadas al cambio de la matriz productiva. Ergo, ante el creciente flujo de petrodólares los nodos pragmáticos junto a su visión del cambio de la matriz productiva se posicionaron como el mejor proyecto de inversión al no representar un costo político, impuestos, para la Revolución Ciudadana. Adicionalmente, esta

idea fuerza tampoco proponía cerrar la llave de las rentas petroleras como si lo hacía la visión ideológica del Buen Vivir.

Finalmente, el segundo boom petrolero experimentado por el país coincidió nuevamente con un proceso de transformación productiva, y el pragmatismo neodesarrollista y extractivista tomó ventaja entre 2010 y 2013 al aterrizar el cambio del modelo de desarrollo en proyectos, programas e iniciativas concretos, financiables, y tecnocráticos. Al contrario de la visión del Socialismo del Siglo XXI que, más allá de las conceptualizaciones académicas y directrices generales plasmadas en artículos constitucionales, no traducían en políticas concretas su visión del salto productivo.

### **3.4.2.3 Maximización de beneficios**

Esta idea programática se sustenta en la defensa y promoción de los intereses de rentabilidad de los agentes económicos privados en relación al proceso de cambio de modelo de desarrollo. En el periodo ideológico, 2007-2009, la mayoría de los actores articulados en torno a esta idea fuerza tomaron una postura defensiva ante el proceso de salto productivo debido a la incertidumbre e inestabilidad que produjeron el cambio constitucional y la reinstitucionalización del país. Sin contar con la hegemonía de los actores ideológicos en los mencionados procesos, los cuales mantenían posturas anti-capitalistas y anti-empresariales.

En el periodo 2010-2013 como resultado de la disputa directa por la hegemonía del cambio de modelo de acumulación entre los actores ideológicos y los nodos pragmáticos la idea de maximización de beneficios evolucionó de manera propositiva. Es decir, la articulación de la misma ya no solo se encontraba en función de defender los intereses del sector privado ante la arremetida del proyecto de la Revolución Ciudadana y su cambio de matriz productiva. Sino que, con muchas coincidencias a lo acontecido con el proyecto de la ISIs en 1970s, la intervención decidida del Estado en la economía en pos de materializar el salto productivo generó oportunidades de negocios al expandirse la inversión y el gasto público. Ergo, mientras más terreno en la red de diseño de políticas ganaban los actores pragmáticos, la maximización de beneficios como idea programática se inclinaba gradualmente en favor de aprovechar las oportunidades de negocio que se desprendían del cambio de la matriz productiva.

Finalmente, a pesar del incremento en el gasto y las inversiones públicas, el cambio de modelo de acumulación seguía representando una amenaza para los sectores económicos monopólicos asentados en actividades rentistas. Esto debido a que superar el sistema productivo primario-exportador implica un proceso de disciplinamiento del sector privado en favor de áreas de la economía que generen valor agregado, ciencia, tecnología, e innovación. Por lo tanto, esta idea programática seguía asentándose en visiones dicotómicas al posicionar el cambio de la matriz productiva como una amenaza y como una oportunidad a los intereses de los agentes económicos privados, aunque en este periodo la tendencia comenzó lentamente a inclinarse al visualizarla como una oportunidad de negocios.

#### **3.4.2.4 Estatismo autoritario**

Esta idea fuerza se resume en el entendimiento del cambio de modelo de desarrollo, por parte de la oposición política, como una amenaza a las libertades políticas y económicas al configurarse la emanación de un Estado intervencionista en detrimento de la democracia liberal y la empresa privada. Durante el periodo ideológico esta idea programática viabilizó una articulación de actores debilitados ante la irrupción del correísmo, por ende, su impacto e influencia fueron sumamente limitados.

En el periodo 2010-2013, a pesar de las victorias electorales del correísmo tanto en las elecciones presidenciales como en el poder legislativo (2009), el estatismo autoritario se fortaleció debido a que los actores de oposición política lograron tener mayor relevancia, aunque todavía sin poder de veto. Este limitado fortalecimiento de la oposición política se agrupó en torno a las principales directrices como fueron la libertad política y empresarial, sin embargo, se sumó las acusaciones de corrupción como una de las principales críticas al cambio de modelo de desarrollo. En ese sentido, el estatismo autoritario embanderó como uno de sus principales elementos programáticos la falta de transparencia y la opacidad en los contratos públicos, incentivos fiscales, generación de infraestructura, e inversiones por parte del Estado.

La evolución de esta idea programática relacionando la corrupción con el cambio de modelo de desarrollo respondieron al apareamiento del boom petrolero y los ingentes recursos fiscales que el país recibió gracias al extractivismo. Adicionalmente, el empoderamiento de los actores

pragmáticos dentro del gobierno viabilizó, como se explicó en líneas precedentes, la generación de oportunidades de negocios con agentes económicos privados utilizando los petrodólares. Ergo, la oposición política ya no solo se articulaba en contra del salto productivo por ser una amenaza a las libertades políticas y económicas, sino también por su opacidad y dispendio en la administración de recursos públicos, y el despilfarro de la bonanza petrolera.

Finalmente, cabe resaltar que en este periodo no solo los actores identificados con la derecha política se alinearon con la idea-fuerza del estatismo autoritario. Sino que también, como resultado de la ruptura de los actores ideológicos más esencialistas dentro del gobierno, los mismos se articularon como oposición política. Empero, a pesar de criticar el cambio de matriz productiva por su carácter estatista, autoritario, y extractivista; estos nuevos actores de oposición contra el salto productivo no establecieron alianzas programáticas con los nodos históricamente alineados a esta idea fuerza.

#### **3.4.2.5 Excepcionalismo desarrollista**

Esta idea programática se encuentra claramente identificada con la hegemonía del líder indiscutible de la Revolución Ciudadana y Presidente de la República Rafael Correa Delgado. El mismo dirimía las controversias, pugnas y disputas entre los diferentes actores y sus ideas programáticas relacionadas al cambio de la matriz productiva. En otras palabras, el excepcionalismo desarrollista como idea fuerza era representado exclusivamente por Correa por las características inherentes de la misma en términos de personalismo y caudillismo. Por consiguiente, esta idea programática, antes que articular actores a su alrededor, ejercía una función de árbitro programático en cuanto a las decisiones de políticas para la transformación productiva.

En el periodo 2010-2013 el excepcionalismo desarrollista favoreció sistemáticamente el avance de los nodos pragmáticos hacia posiciones de poder más determinantes en cuanto al proceso de cambio de matriz productiva. Igualmente, ante la ruptura de los nodos ideológicos esencialistas, la finalización del proceso de consolidación del poder político, la terminación de funciones de la Asamblea Constituyente, y el boom petrolero esta idea fuerza se decantó, cada vez más, por

favorecer el extractivismo petrolero como un medio insustituible para materializar el salto productivo.

Además, el excepcionalismo desarrollista tuvo mayor protagonismo entre 2010 y 2013 que en el periodo ideológico del cambio de modelo de acumulación para zanjar disputas entre las facciones programáticas al interior del gobierno. Esto debido a que en el periodo 2007-2009 Correa se enfocó en la consolidación del poder en favor del proyecto político de la Revolución Ciudadana a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, la aprobación plebiscitaria de la Constitución de Montecristi, la reinstitucionalización del país, y la victoria en las elecciones generales del año 2009. En consecuencia, sus intervenciones directas para dirimir las disputas alrededor del diseño de políticas para el cambio de la matriz productiva fueron esporádicas al privilegiarse la coyuntura eminentemente político-electoral.

Finalmente, desde este periodo el involucramiento de Correa en el proceso de transformación productiva creció cualitativamente y, como consecuencia, su visión desarrollista del salto productivo tuvo mayor asidero y confluencia con los actores pragmáticos. Empero, su rol arbitral siguió siendo determinante por el accionar de los actores ideológicos que se mantuvieron en el gobierno, ante las acciones e intereses de los actores externos, y ante las necesidades de ajustar el proceso por coyunturas exógenas al mismo.

### **3.4.3 Estructura de la red**

En la presente sección se analiza la configuración de la red de diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo entre 2010 y 2013, las diferentes interacciones entre sus principales actores, y su articulación en torno a las ideas programáticas. Como resultado de las elecciones presidenciales 2009, en el marco de la vigencia de la Constitución de Montecristi, el proyecto político de la Revolución Ciudadana mantuvo y acrecentó su poder con la victoria de Rafael Correa Delgado, lo cual se tradujo en un nuevo Plan Nacional de Desarrollo denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Este último articuló las principales directrices para la acción de gobierno durante los siguientes 4 años de mandato, por consiguiente, el cambio de la matriz productiva se sintetizó principalmente en el objetivo nacional de desarrollo 11 que estipulaba: ‘establecer un sistema económico social, solidario y sostenible’ (SENPLADES 2009,

7). Este macro-objetivo estaba conformado por 13 objetivos de política pública específicamente relacionados con la transformación del sistema productivo primario-exportador.

Además, este Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, se caracterizó por el establecimiento de 12 estrategias de cambio que viabilizarían la primera etapa, 2009-2013, del diseño del nuevo Estado y del nuevo modelo de acumulación de riqueza. Las principales estrategias que hacían referencia al cambio de matriz productiva fueron: (i) democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza, y diversificación de las formas de propiedad y organización, (ii) transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones. (iii) Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores, y destinos mundiales (v).

Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología, e innovación, y (vii) cambio de la matriz energética (Ibíd., 7-8).

Estas estrategias orientaron el planteamiento de los doce objetivos nacionales de desarrollo, entre ellos del objetivo 11 relacionado a la transformación productiva. Precisamente la estrategia número dos enfatizó el proyecto de cambio del sistema productivo primario-exportador hacia una economía que priorice el conocimiento, la innovación y la generación de valor agregado. Sin embargo, al contrario del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011, este documento de planificación programática manifestó explícitamente que la consecución de un nuevo modelo de desarrollo es un proceso de mediano y largo plazo dividido por etapas estratégicas. La primera fase, 2009-2013, se caracterizaría por mantener una dependencia de los bienes primarios para sostener la economía, pero profundizaría la redistribución a través de la acción del Estado. En esta misma etapa se iniciaría el diseño e implementación de políticas para el salto productivo bajo la estrategia de la sustitución selectiva de importaciones (SENPLADES 55, 2009). Ergo, se reconoció implícitamente la necesidad del extractivismo petrolero, aunque de manera momentánea, como fuente de financiamiento para el cambio de modelo de acumulación. A continuación, se analiza la articulación de la red de políticas para el cambio de matriz productiva, bajo este contexto, a partir de tres áreas de políticas públicas específicas: (i) política industrial, (ii) sociedad del conocimiento, y (iii) cambio de matriz energética.



### 3.4.3.1 Política Industrial

El cambio de modelo de desarrollo primario-exportador en el área de políticas industriales en el periodo 2010-2013 priorizó el objetivo de política pública 11.1 correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo, mismo que asevera: ‘impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación, y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción’ (SENPLADES 2009, 86). Entre las principales metas de este objetivo de política pública industrial el Plan Nacional de Desarrollo estableció: obtener un crecimiento del 5% del PIB Industrial no petrolero en el 2013, reducir a 0,72 la concentración de las exportaciones por producto hasta el 2013, alcanzar el 15,1% de participación del turismo en las exportaciones de bienes y servicios no petroleros, y alcanzar el 3,34 en el índice de desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación (Ibíd., 87).

Por consiguiente, el objetivo y las metas de políticas planteadas fueron el resultado de un reposicionamiento en la correlación de fuerzas entre los principales actores y sus ideas fuerza en torno al cambio de la matriz productiva. En otras palabras, una vez finalizado el proceso de consolidación del poder político mediante la Asamblea Nacional Constituyente y la reinstitucionalización del país, la hegemonía programática por parte de los actores ideológicos entró en abierta disputa con los actores pragmáticos y su neodesarrollismo extractivista. En ese sentido, la salida del gobierno de actores ideológicos representativos, nodos esencialistas, como: Alberto Acosta, Gustavo Larrea, Manuela Gallegos, entre otros viabilizó que el diseño de políticas industriales sea disputado a la SENPLADES por actores como el Ministerio de la Producción (MIPRO) y el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC). Es decir, se configuraron al interior del gobierno dos grupos marcados que disputaron consistentemente el diseño de políticas para la transformación productiva.

El primer grupo de la red de políticas se articuló en torno a las ideas fuerza correspondientes al Socialismo del Siglo XXI sintetizadas en el Buen Vivir/*Sumak Kawsay*, pero que a diferencia de los nodos esencialistas aceptaron el extractivismo como un medio para lograr el cambio de modelo de desarrollo. El mismo tuvo como principales actores a la SENPLADES con René Ramírez (diciembre 2008-noviembre 2011) y Fander Falconi (noviembre 2011- julio 2013) como

sus Secretarios Nacionales. Igualmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración liderado por Falconi (2008-enero 2010) y Ricardo Patino (enero 2010-marzo 2016). Además, otro actor institucional de este grupo fue el Ministerio Coordinador de Talento Humano (MCTH) creado por decreto ejecutivo número 266 el 21 de marzo del 2012 con el propósito de propiciar una coordinación eficiente en el diseño e implementación de las políticas referentes a generación de conocimiento. En la misma tónica, la SENACYT fue reemplaza por la creación de la Secretaria Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) a través del decreto ejecutivo número 517 del 15 de octubre del 2010, como el ente institucional a cargo de la rectoría de las políticas de educación superior, cuyo principal referente fue René Ramírez al ejercer como Secretario Nacional desde julio 2011 hasta mayo 2017.

Por otro lado, el grupo que disputó abiertamente la hegemonía en el diseño de políticas relacionadas al cambio de la matriz productiva a los actores ideológicos no esencialistas fue aquel compuesto por los nodos pragmáticos. En el interior de la administración de Correa se fortalecieron y articularon alrededor a la idea programática del neodesarrollismo extractivista actores institucionales como: el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL) y el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE) que tuvieron como su principal liderazgo a Jorge Glas Espinel quien los encabezó durante agosto 2009-abril 2010 y abril 2010-noviembre 2012 respectivamente. Además, fueron parte de esta coalición el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, entre otros. Ergo, entre 2010 y 2013 aparecieron, se articularon y posicionaron una serie de actores que disputaron la hegemonía del proceso de cambio de matriz productiva de manera explícita al grupo ideológico sobreviviente identificado con las ideas del *Sumak Kawsay*.

Específicamente en el área de políticas industriales esta disputa al interior de la administración de Rafael Correa se materializó en el diseño de la Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013 (ATP). La misma fue desarrollada por el Consejo Sectorial de la Producción presidido por el MCPEC, Nathalie Cely ejercía como ministra de esta cartera de Estado. El Consejo Sectorial de la Producción estaba conformado por: Ministerio Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca

(MAGAP), MIPRO, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Turismo, Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOPE), Ministerio de Relaciones Laborales, Servicio de Rentas Internas (SRI), Corporación Aduanera Ecuatoriana, Consejo Nacional de Capacitación y Fomento Profesional, Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI), y la SENESCYT (MCPEC 2010, 73).

La ATP se posicionó como una hoja de ruta en el diseño de políticas para el cambio de la matriz productiva y el MCPEC se configuró como una agencia nodal en dicho proceso según sus áreas de competencia. Por ejemplo, según la ATP, en relación a las políticas industriales, esta cartera de Estado en mención articulaba y coordinaba las políticas sectoriales e intersectoriales para delinear las principales directrices de política pública, y ejecutar programas y proyectos específicos en base a las decisiones presidenciales y las necesidades ministeriales (Ibíd., 33). Además, la ATP asignaba al MCPEC un rol de agencia estatal intermediaria y articuladora del proceso de transformación productiva e industrial entre los agentes económicos privados y la institucionalidad pública.

Por lo tanto, se estableció directamente una disputa entre la SENPLADES y el MCPEC con respecto a cuál de estas instituciones estatales ejercía como agencia nodal hegemónica en el proceso de transformación productiva e industrial. La primera tenía el control de la planificación presupuestaria en base a los objetivos nacionales de desarrollo, la segunda tenía un rol preponderante en el diseño, coordinación, e implementación de las diferentes políticas para el cambio de matriz productiva al dirigir el consejo sectorial de la producción. Esta disputa fue parcialmente zanjada por la acción del excepcionalismo neodesarrollista del Presidente Correa que se materializó en la aprobación del código de la producción que dotó al consejo sectorial de la producción y al MCPEC de autoridad en el diseño de políticas industriales e innovación tecnológica (artículos 6-11).

La articulación estratégica de los actores pragmáticos en el Consejo Sectorial de la Producción, del cual SENPLADES fue excluido; así como el establecimiento de una institucionalidad legal - código de la producción- y una hoja de ruta programática -ATP- allanaron el camino para que la transformación industrial responda a la visión neodesarrollista y extractivista. Tanto la ATP como

el código de la producción declarativamente manifestaban su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo. Empero, el diseño de instrumentos organizacionales para la consecución del objetivo de política industrial 11.1 -impulsar una economía endógena para el Buen Vivir- demostraron la fragmentación y disputas existentes entre los diferentes actores gubernamentales, lo cual respondió a sus visiones contrapuestas del cambio de modelo de desarrollo.

El código de la producción estableció en sus articulados (34 - 46) una serie de beneficios e incentivos para fomentar las actividades productivas industriales como: financiamiento reembolsable y no reembolsable, reducción de tramitología, exoneración de impuesto a la renta, exenciones tributarias, políticas y regulaciones pro-inversión, entre otros (Asamblea Nacional 2010, 87-85). El MCPEC se convirtió en la agencia estatal encargada de generar sinergias estratégicas para el involucramiento de los agentes económicos privados en las políticas industriales y, por tanto, en la consecución del salto productivo. Por ejemplo, basándose en el marco legal del código de la producción para la configuración de incentivos que promuevan procesos de industrialización en el país, la ATP diseñó las Zonas Económicas de Desarrollo Especial (ZEDEs) que mediante el conglomerado de una serie de beneficios fiscales, financieros y tributarios viabilizarían la transferencia tecnológica, la inversión en actividades industriales o conexas, y el incremento de las exportaciones en una zona geográfica delimitada (MCPEC 2010, 148).

La ATP y sus incentivos en pos de la reconversión industrial allanaron el camino para el acercamiento de posiciones de diferentes actores del sector privado y su idea programática relacionada con la maximización de beneficios hacia el proyecto de cambio de matriz productiva. En tal virtud, el MCPEC monopolizó la autoridad técnica y política para negociar y coordinar el diseño de políticas con los agentes económicos privados, para tal fin se excluyó de esta competencia a nodos ideológicos como SENPLADES, con el fin de reducir los miedos e incertidumbres que este tipo de actores despertaban en el sector privado. Sin embargo, ni en el código de la producción ni en la ATP se diseñaron mecanismos o instrumentos específicos para evaluar de manera sistemática los resultados de los incentivos dirigidos hacia el sector privado. En otras palabras, el empoderamiento como agencia nodal del MCPEC en su relacionamiento con

el sector privado no incluyó la elaboración de instrumentos de disciplinamiento ni arraigo de la inversión privada en función a metas concretas para el cambio de la matriz productiva.

Finalmente, como consecuencia de las disputas en la red de diseño de políticas los actores ideológicos proclives a diseñar instrumentos con mayor carácter regulatorio hacia el sector privado no pudieron influenciar la elaboración de contraprestaciones basadas en resultados para la entrega de incentivos. Esta incoherencia entre la ausencia de mecanismos de control para el cumplimiento de los objetivos de política generó que la ATP establezca programas y proyectos emblemáticos, liderados por el MCPEC, sin una adecuada articulación con otras agencias estatales y sin un proceso de evaluación sistemática para la consecución de los objetivos de industrialización.

Por ejemplo, EmprendEcuador buscaba apoyar a 240 emprendimientos con capital semilla de hasta USD 50.000 para que se conviertan en empresas medianas y exportadoras en 14 sectores prioritizados (MCPEC 2010, 18). En la misma tónica se diseñaron programas como InnovaEcuador; CreEcuador; SinTrámites; e InvestEcuador. En conclusión, el diseño de políticas públicas en el área industrial entre 2010 y 2013 fue el resultado de una disputa entre los actores ideológicos versus los actores pragmáticos, en la que estos últimos encabezados por el MCPEC se erigieron como la agencia nodal de proceso en detrimento de la SENPLADES, aunque sin los instrumentos adecuados para disciplinar los incentivos generados para el sector privado.

### **3.4.3.2 Sociedad del Conocimiento**

El área de políticas relacionada a la sociedad del conocimiento en el marco del proceso de cambio de modelo de acumulación se basó en el objetivo de política 11.9 del Plan Nacional de Desarrollo. El mismo hacía referencia a: ‘promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos’. En la misma tónica esta área de política estaba apalancada, en términos generales, en el objetivo nacional de desarrollo 2: ‘mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía’. Y, específicamente, en el objetivo de política 2.5 ‘fortalecer la educación superior con visión científica y humanista (. . .). Así como en el objetivo 2.6 ‘promover la investigación y el conocimiento científico, la revalorización del conocimiento y los saberes ancestrales, y la innovación tecnológica’ (SENPLADES 2009, 75-85).

Además, estos objetivos de políticas con respecto a la sociedad del conocimiento estaban apalancados en la estrategia 6.5 del Plan Nacional de Desarrollo: transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de la ciencia, tecnología e innovación. Esta estrategia establecía claramente el rol protagónico e irremplazable del sistema universitario nacional, tanto público como privado, en pos de generar las condiciones para cambiar el modelo de producción rentista. A través de la intervención estatal se fortalecería y consolidaría un sistema de educación superior articulado con las necesidades y oportunidades para el cambio de la matriz productiva (Ibíd., 62). En otras palabras, las universidades del país fueron posicionadas como actores fundamentales en la generación de valor agregado, ciencia y tecnología, y su aprovechamiento por la industria nacional en pos de materializar el salto productivo.

En este periodo de disputa por la hegemonía en el proceso de cambio de matriz productiva, 2010-2013, los actores ideológicos no esencialistas que habían monopolizado el control de esta área de políticas ante la ruptura y salida del gobierno de los actores ideológicos más ‘extremistas’ vieron amenazado su liderazgo ante los nodos pragmáticos. La ATP tenía como uno de sus ejes para el cambio de modelo de desarrollo el fortalecimiento del talento humano y del ecosistema innovador bajo la definición de los lineamientos estratégicos del consejo sectorial de la producción cuyo liderazgo recaía en el MCEPC. Por tanto, si bien es cierto, la SENESCYT era el ente rector del diseño, implementación y evaluación de las políticas referentes a la ciencia, tecnología, innovación y el sistema universitario nacional, el MCEPC entraba en disputa directa al ser el ente encargado de la coordinación del diseño e implementación de la ATP entre los diferentes actores.

El objetivo principal de la ATP en torno a la sociedad del conocimiento se centraba en la configuración de un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación, y Saberes Ancestrales como el principal puntal para generar sinergias con las otras áreas del cambio de modelo de desarrollo -política industrial y cambio de matriz energética- en pos de la producción de conocimiento aplicado para transformar la realidad productiva ecuatoriana (MCEPC 2010, 167). Empero, este proceso de transformación requería de una reforma institucional transcendental en relación a los actores que ya producían el escaso conocimiento, ciencia y tecnología a nivel nacional, las universidades públicas y privadas.

Es precisamente a través del liderazgo de la SENESCYT en el proceso de reconfiguración del sistema de educación superior a nivel nacional que este actor logró conservar su influencia en esta área de políticas, a pesar las restricciones generadas por la importancia de la ATP y el MCPEC en el marco del cambio de matriz productiva. La elaboración, debate, y aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en 2010 después de un proceso lleno de conflictos, negociaciones, movilización en contra y a favor, división de la opinión pública, franca oposición de las universidades privadas, e indecisión en las universidades públicas promovió el apoyo del excepcionalismo desarrollista del Presidente Correa en favor de este actor ideológico.

Por consiguiente, la LOES como instrumento de política tuvo una influencia notable por parte de las ideas programáticas relacionadas al Socialismo del Siglo XXI dado el liderazgo casi exclusivo ejercido por la SENESCYT en detrimento de la ATP, el MCPEC, y los diferentes objetivos de política pública de esta área del cambio de modelo de desarrollo. Nuevamente existió una incoherencia programática entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos debido a la fragmentación, coyuntura, y disputa de los diferentes actores del proceso de cambio de matriz productiva. Por ejemplo, los artículos 8, 13 y 14 de la LOES empoderaban a la SENESCYT como la agencia nodal del sistema universitario ecuatoriano mediante procesos de regulación y control con la finalidad de direccionar la investigación científica hacia los sectores priorizados para el cambio de la matriz productiva (Asamblea Nacional 2010, 15). Ergo, el puente entre los agentes económicos privados y los actores pragmáticos que se había desarrollado en el área de políticas industriales a través de la exclusión de la SENPLADES del consejo sectorial de la producción, al igual que el protagonismo del MCPEC, no pudo ser aplicado en la esfera de la sociedad del conocimiento.

Por lo tanto, los objetivos estratégicos para vincular el sistema nacional de innovación, ciencia, tecnología y saberes ancestrales con los agentes económicos privados en pos de que la investigación académica se vincule de manera aplicada para transformar el sistema productivo fueron escasos. Esto respondió al espíritu anti-empresarial y estadocéntrico de la SENESCYT reflejado en la LOES que posicionó el control estatal como principal instrumento de reforma del sistema universitario nacional mediante el diseño de agencias como: el Consejo de Evaluación, Acreditación, y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), el Sistema

Nacional de Nivelación y Admisión a la Educación Superior (SNNA), y el Consejo de Educación Superior para la reforma universitaria excluyendo sistemáticamente a las universidades privadas y a los agentes económicos del sector productivo.

Uno de los claros ejemplos del liderazgo de la SENESCYT, como agencia nodal, en esta área de políticas públicas fue el apoyo político del Presidente Correa hacia la estabilidad en el cargo del titular de esta institución. René Ramírez ocupó la dirección de esta institución de manera ininterrumpida durante 6 años, 2011-2017, en contraposición a la inestabilidad del periodo 2006-2011 caracterizado por 1 secretario nacional en promedio por año, 5 en total. Además, el Plan Plurianual de Inversiones 2010-2013 elaborado como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 por la SENPLADES planificó 3 escenarios de inversión por objetivos de desarrollo según diferentes proyecciones del precio internacional del petróleo. Por ejemplo, el objetivo nacional de desarrollo 2 que estaba directamente relacionado con el área de políticas de la sociedad del conocimiento tenía presupuestado USD 1.048 millones en el escenario 1, USD 1.104 millones en el escenario 2, y USD 1.138 millones en el escenario 3 (SENPLADES 2010, 500).

Esto se traducía en la clasificación de los programas y proyectos estratégicos según cada objetivo nacional de desarrollo. En tal virtud, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 estableció 8 programas estratégicos correspondiente al objetivo 2 como, por ejemplo: sistemas de evaluación educativa, programa nacional de becas, programa Prometeo, inversión para la transformación de la educación superior, entre otros (Ibíd., 503).

Ergo, el diseño de políticas en esta área otorgó a la SENESCYT la capacidad financiera para elaborar e implementar una serie de programas relacionados a la producción de conocimiento, innovación, ciencia y tecnología como: Becas de convocatoria abierta para estudios de postgrado, Becas de Excelencia abiertas a posgrado y pregrado dependiendo el área de estudio, Becas del Grupo de Alto Rendimiento (GAR), Becas de estudio en inglés, entre otros. Así como la creación de una nueva universidad estatal centrada en la investigación tecnológica y experimental, YACHAY, que se configuraría como un complejo de producción de conocimiento aplicado en beneficio del sector privado ecuatoriano. En la misma tónica, se planificó la creación de nuevas



universidades como: IKIAM, UNIARTES, y UNAE que generarían el talento humano enfocado en la sostenibilidad de recursos naturales, la producción de una industria cultural propia, y la formación del talento humano para el sistema de educación nacional (Escobar 2016, 27).

El empoderamiento de la SENESCYT a través del diseño de estos instrumentos financieros y organizacionales fundamentó el proceso de cambio de modelo de desarrollo en esta área de políticas tanto en la reforma del sistema universitario nacional como en la producción de talento humano mediante los diferentes proyectos de transferencia y generación de conocimiento. Empero, no se diseñaron los diferentes mecanismos, procedimientos e instrumentos para involucrar activa y sistemáticamente a los actores no estatales que fueron confinados a mantener un rol secundario y subyugado a la regulación estatal.

Al estar excluidos de esta área de políticas la relevancia del MCPEC como del consejo sectorial de la producción fue efímera, y debido al carácter estadocéntrico de la SENESCYT no se diseñaron los instrumentos que garanticen que las políticas relacionadas con el talento humano se empalmen o articulen con los 14 sectores priorizados que constaban tanto de la ATP como del Plan Nacional de Desarrollo para el cambio de la matriz productiva. Por lo tanto, las industrias priorizadas como: (i) alimentos frescos y procesados, (ii) biotecnología (bioquímica y biomedicina), (iii) confecciones y calzado, (iv) energías renovables, (v) industria farmacéutica, (vi) metalmecánica, (vii) petroquímica, (viii) productos forestales de madera, (ix) servicios ambientales, (x) tecnología (hardware, software, y servicios informáticos), (xi) vehículos automotores, carrocerías, y partes, (xii) construcción, (xiii) transporte y logística, y (xiv) turismo no tenían un instrumento nodal claro de vinculación con los objetivos planteados para el cambio de modelo de desarrollo, ni con los agentes económicos privados (MCEPC 2010, 78; SENPLADES 2009, 65). Es decir, la SENESCYT, a pesar de ser la agencia nodal en esta área de políticas, no diseñó sinergias para entrelazar la producción de conocimientos y fortalecimiento del talento humano con las necesidades y oportunidades identificadas en otras áreas de políticas - industrias priorizadas-, ni con las demandas propias del sector productivo nacional.

En conclusión, en el área de políticas de la sociedad del conocimiento existió una disputa en relación a la hegemonía de los actores ideológicos debido al empoderamiento del MCPEC, el

consejo sectorial de la producción, y la ATP en el proceso integral del cambio de matriz productiva. Sin embargo, la SENESCYT pudo conservar su liderazgo gracias a su rol estratégico en el proceso de reforma del sistema nacional de educación superior, lo cual fue recompensado con el apoyo político del Presidente Correa, excepcionalismo desarrollista. Finalmente, la sociedad del conocimiento se convertiría en un reducto para los actores ideológicos no esencialistas en el proceso de transformación productiva ante el avance de los actores pragmáticos y extractivistas.

### **3.4.3.3 Cambio de la matriz energética**

El cambio de la matriz energética como una de las áreas fundamentales en el proceso de transformación productiva se enmarcó en el objetivo nacional de desarrollo 11: ‘establecer un sistema económico social, solidario y sostenible’, específicamente en el objetivo de política 11.4 ‘impulsar el desarrollo soberano de los sectores estratégicos en el marco de un aprovechamiento ambiental y socialmente responsable de los recursos no renovables’. Además, se sustentó en el objetivo de políticas 11.5 ‘fortalecer y ampliar la cobertura de infraestructura básica y de servicios públicos para extender las capacidades y oportunidades económicas’ (SENPLADES 2009, 85-86). En la misma tónica, el Plan Nacional de Desarrollo también estableció como su estrategia 6.7 el cambio de la matriz energética, misma que enfatizaba la necesidad de transformar las fuentes de energía con el fin de diversificar la provisión energética afincada en el petróleo y sus derivados para mejorar la productividad del aparato productivo nacional. Por ejemplo, la producción de energía a nivel nacional estaba concentrada en un 96% en el petróleo crudo y gas natural, minimizando la participación de las energías renovables -hidroeléctricas y biomasa- a un 4% (Ibíd., 64).

Esta área de políticas estuvo caracterizada en el periodo 2007-2009 por la preponderancia de los actores pragmáticos en detrimento de los actores ideológicos. Esta tendencia se consolidó entre 2010 y 2013, sin embargo, también se configuró un escenario de disputa por la hegemonía entre los propios nodos articulados en torno a la idea programática relacionada al pragmatismo extractivista. El Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE) a través de su liderazgo al presidir el consejo sectorial de sectores estratégicos articuló a los nodos institucionales miembros de este consejo en torno a su visión del cambio de matriz energética. La

misma estaba centrada en la generación de competitividad sistémica a través de la construcción de infraestructura energética a partir de recursos naturales renovables, hidroeléctricas, con la finalidad de mejorar la productividad de los agentes económicos privados y promover la consecución de la soberanía energética (Andrade 2015, 87).

Las agencias estatales que conformaban el consejo sectorial de sectores estratégicos fueron: Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Ministerio de Hidrocarburos, Secretaría del Agua, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Recursos no Renovables, Ministerio de Electricidad y Recursos Renovables, y demás instituciones y empresas públicas adscritas a estas carteras de Estado. En consecuencia, el MCSE se constituyó como la agencia nodal en esta área de políticas públicas para el cambio del modelo de desarrollo. Empero, la ATP, el MCPEC y el consejo sectorial de la producción como actores articuladores y coordinadores del proceso integral de cambio de matriz productiva entraron en disputa con el MCSE y el consejo sectorial de sectores estratégicos.

Por ejemplo, en la ATP el cambio de la matriz energética no solo estaba posicionado como una estrategia centrada en la construcción de infraestructura energética renovable, sino también en estrategias como: (i) normas de eficiencia energética para MIPYMES, (ii) incentivos para la adopción de energías verdes, (iii) sistemas de transporte más eficientes, entre otros (MCPEC 2010, 84). Igualmente, la Agenda por la Transformación Productiva establecía como una política transversal e intersectorial la generación de competitividad sistémica resaltando el rol central del MCPEC como coordinador intersectorial con el sector privado de la política nacional de logística (Ibíd., 166). Ergo, se estableció una disputa por la hegemonía en esta área de políticas entre los actores pragmáticos mencionados; cuya diferenciación programática era relativamente escasa. Además de las variaciones en la concepción del cambio de matriz energética que recaían en el énfasis otorgado a la construcción de infraestructura, hidroeléctricas, este conflicto recaía en la obtención de posiciones de poder y administración de recursos.

Por ejemplo, el Plan Plurianual de Inversiones -Plan Nacional de Desarrollo (2009-2014)-, establecía una marcada diferenciación en la pre-asignación de recursos presupuestarios entre el consejo sectorial de la producción y el consejo sectorial de sectores estratégicos. El primero tenía

asignado USD 1.704, USD 2.005, y USD 2.051 millones en los 3 escenarios planteados; mientras que el segundo USD 7.269, USD 7.501, y USD 8.191 millones en los mismos escenarios esbozados en función de la variación del precio internacional del petróleo (SENPLADES 2009, 500). Por lo tanto, la variación en la asignación de recursos económicos en los 3 escenarios fue aproximadamente de 4 a 1 en favor del consejo sectorial de sectores estratégicos. Esta distribución de recursos se reflejó en los programas y proyectos estratégicos que enfatizaban la construcción de infraestructura para el cambio de la matriz energética como: electrificación rural y urbano marginal, programa de regeneración hidroeléctrica, programa de transmisión, programa de eficiencia energética, programa de energía renovable alternativa (eólica, geotérmica, solar), entre otros (Ibíd., 504).

Por lo tanto, el diseño de instrumentos financieros favoreció el empoderamiento del MCSE y el consejo sectorial de sectores estratégicos en esta área de políticas públicas decantando principalmente el cambio de matriz energética como un proceso de construcción de infraestructura. El mismo no poseía mayores articulaciones con las demás áreas del cambio de matriz productiva, y se restó importancia al rol coordinador de la MCEPC como agencia nodal de la transformación productiva en su conjunto.

Esta incoherencia programática entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos como resultado de las pugnas y fragmentación de los diferentes actores de esta área de políticas se sustentó en el excepcionalismo desarrollista del Presidente Correa y sus cálculos electorales. El empoderamiento del MCSE y, por ende, del consejo sectorial de sectores estratégicos respondió al avance en posiciones de poder del Ing. Jorge Glas Espinel quien pasó de liderar el MINTEL (2009-2010) a ser la cabeza del MCSE (2010-2012) hasta su renuncia a este último ministerio para ser el binomio de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de febrero del 2017. Ergo, el encumbramiento como Vicepresidente de Jorge Glas respondía a su perfil y visión tecnocrática del cambio de modelo desarrollo, los mismos que compaginaban con la perspectiva de Correa, por consiguiente, sin tener una base social, militancia, ni estructura partidista propias Glas fue puesto directamente por Correa como candidato a la segunda magistratura del Estado (Ospina 2014, 43).

En este contexto, el énfasis en la inversión pública centrado en la construcción de infraestructura para generar competitividad sistémica y materializar la soberanía energética allanó el camino para que ciertos nodos articulados alrededor de la idea programática de la maximización de beneficios encuentren oportunidades de negocios en el proceso de cambio de modelo de desarrollo. Por ejemplo, como consecuencia del gasto público grandes grupos económicos, de manera directa o indirecta, se beneficiaron como, por ejemplo: Grupo Eljuri alcanzó USD 562 millones en importaciones en 2013, Pronaca USD 348, La Favorita USD 292, Claro USD 180, La Fabril USD 151, El Rosado USD 142, Holcim USD 144, entre otras (Cajas 2018, 71). Así como el incremento de utilidades en los principales grupos financieros del país como: Pichincha, Banco Guayaquil, y Produbanco quienes incrementaron un 54%, 32,40%, y 49,1% sus utilidades en el año 2013 en comparación al 2006 (Ospina 2014, 62).

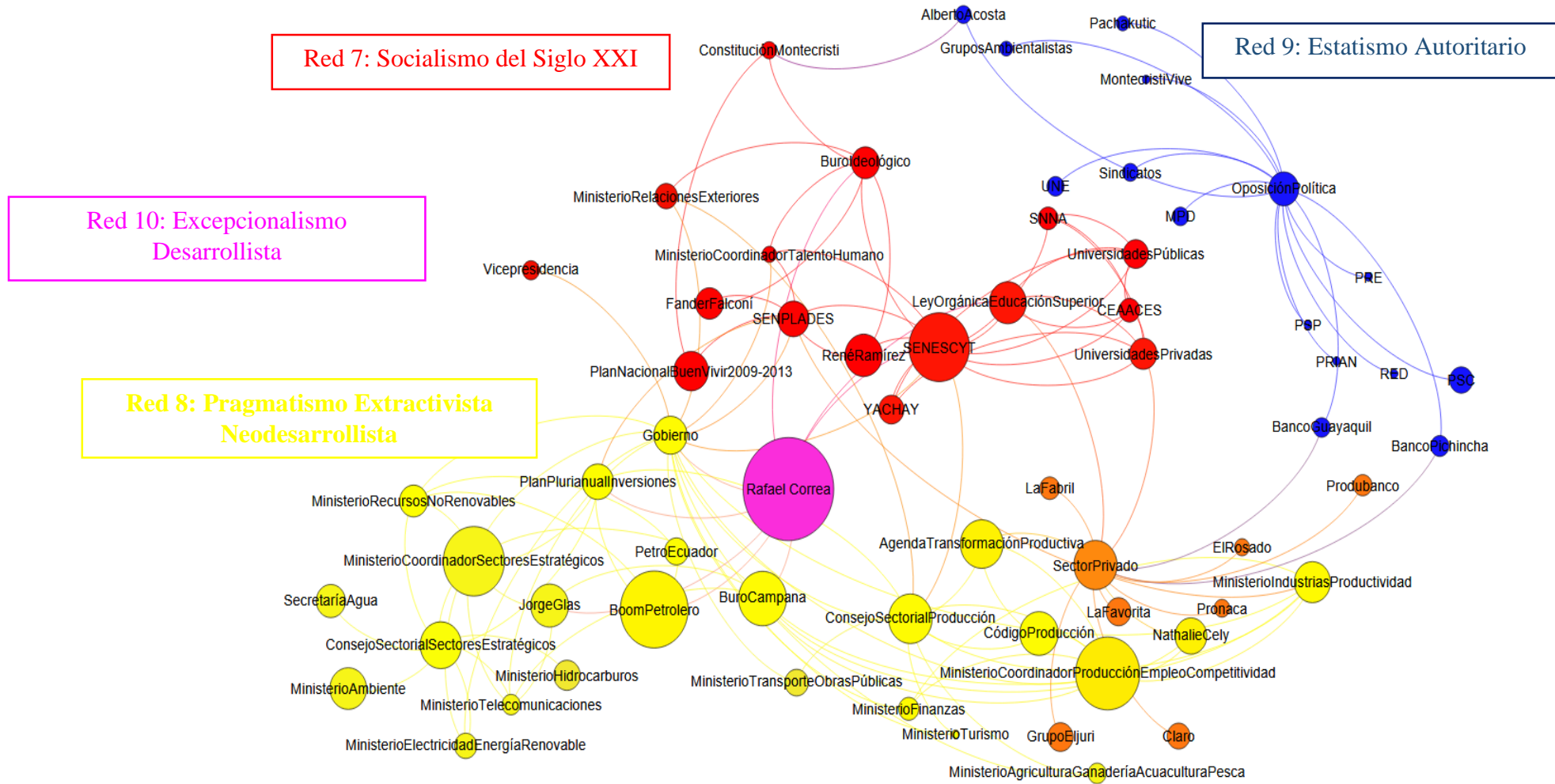
El boom petrolero tuvo una influencia directa en la dinamización de la economía ecuatoriana dado que la renta petrolera fue canalizada por el Estado a través de gasto e inversión pública. Por ende, los instrumentos financieros -3 escenarios- planteados en el Plan Plurianual de Inversiones en favor del consejo sectorial de sectores estratégicos fueron materializados a través de la construcción de infraestructura que terminaron traducándose en nichos de mercado para los principales agentes económicos privados en el marco del cambio de la matriz productiva. Sin embargo, en el caso del cambio de la matriz energética y la generación de competitividad sistémica ni el MCSE ni el consejo sectorial que presidía diseñaron instrumentos para el disciplinamiento del sector privado en relación a contrapartidas tecnológicas o productivas en beneficio de la transformación del modelo de desarrollo a cambio de la adjudicación de contrataciones públicas.

Finalmente, la oposición política articulada en torno a la idea programática del estatismo autoritario no solo se posicionó en contra de la transformación productiva al considerar este proceso como una amenaza contra las libertades políticas y económicas. Sino que el cambio de la matriz energética encarnó las críticas contra este proceso en relación al despilfarro y corrupción de los recursos económicos provenientes del boom petrolero. Por ejemplo, desde la derecha ideológica organizaciones políticas como: el PSC, PRIAN, PSP, PRE articularon sus matrices comunicacionales en base a posicionar el cambio de la matriz productiva y energética como obras

faraónicas e innecesarias plagadas de corrupción (Andrade 2015, 111-112). Igualmente, la oposición política, desde la izquierda esencialista, consideraba estos procesos como atentatorios contra el Buen Vivir, y los derechos de la naturaleza al estar profundamente arraigados en el extractivismo. A través de actores como MPD, Pachakutic, RED, UNE, Montecristi Vive, sindicatos, grupos ambientalistas entre otros nodos que se manifestaron de manera anti-institucional mediante movilizaciones sociales y protestas (Ibíd., 111-112).

En conclusión, el cambio de la matriz energética en el periodo 2009-2013 se caracterizó por la consolidación de la hegemonía de los actores pragmáticos y la visión neodesarrollista y extractivista del proceso de transformación productiva en esta área de políticas. Sin embargo, se configuró una disputa entre actores pragmáticos por el apoderamiento de posiciones de poder y recursos, MCSE versus MCPEC, que fue zanjada por el excepcionalismo desarrollista del Presidente Correa en favor del grupo que lideraba Jorge Glas Espinel.

**Figura 6. Red de políticas del periodo de disputa por la hegemonía, 2010-2013, del cambio de matriz productiva en el Ecuador**



**Fuente:** Datos tomados del trabajo investigativo

**Red 2: Maximización de beneficios**

### **3.5 Periodo de hegemonía fragmentada en el proceso de cambio de matriz productiva 2014 - 2017**

#### **3.5.1 Breve revisión histórica**

El proceso de cambio de la matriz productiva en este periodo tuvo como gran antecedente las elecciones presidenciales realizadas el 17 de febrero del 2013, en las cuales el binomio Correa-Glas se impuso el con 57,17% de los votos válidos sin necesidad de una segunda vuelta electoral. La segunda posición fue ocupada por el candidato y líder del movimiento político Creando Oportunidades (CREO) Guillermo Lasso con el 22,68%, seguido de Lucio Gutiérrez con 6,73%, Mauricio Rodas 3,90%, Álvaro Noboa 3,72%, Alberto Acosta 3,26%, y Norman Wray 1,31% (CNE 2020).

Igualmente, en la Asamblea Nacional el movimiento político oficialista Alianza País (AP) alcanzó una victoria electoral contundente al conseguir 51,95% de los votos que se tradujeron en 100 asambleístas. CREO obtuvo el 10,55%, 10 escaños, el PSC 8,82%, 7 escaños, el PSP 5,58%, 5 asambleístas, la Unidad Popular de las Izquierdas 4,72%, 4 asambleístas, entre otros (CNE 2020). En consecuencia, el proyecto político autodenominado ‘Revolución Ciudadana’ consolidó su poder político al obtener una mayoría legislativa sin precedentes que garantizó su estabilidad y gobernabilidad.

El binomio Correa-Glas, durante la campaña electoral, centró sus discursos, propuestas, anuncios publicitarios, y programa de gobierno en la transformación del modelo de desarrollo primario-exportador hacia un sistema productivo caracterizado por la ciencia, tecnología, e innovación como principal estandarte de su programa de gobierno. A diferencia de las campañas presidenciales del 2007 y 2009 la transformación productiva ocupó el eje central del discurso electoral del binomio Correa-Glas. Ergo, después del proceso de refundación constitucional y consolidación del poder (2007-2009), y de las primeras acciones y políticas en pos de configurar el proceso de salto productivo (2009-2013), el cambio de modelo de desarrollo se convirtió, sin ambages, en el principal horizonte político y técnico de la ‘Revolución Ciudadana’.

En esta campaña electoral los principales cuadros técnicos, políticos y legislativos del correísmo se caracterizaron mayoritariamente por su afinidad a la idea programática del pragmatismo



extractivista y neodesarrollista con respecto al cambio de la matriz productiva. Por ejemplo, de los asambleístas nacionales electos por AP solamente Miguel Carvajal tenía una vinculación directa con el buro ideológico del proyecto, los demás asambleístas nacionales electos como Marcela Aguiñaga o Marley Vasconez tenían una clara identificación con el grupo pragmático, buro de campaña.

La designación directa de Jorge Glas como candidato a Vicepresidente por parte de Rafael Correa, sin poseer un peso político propio ni al interior ni al exterior de AP, fue una clara muestra del énfasis que se otorgaba en este periodo histórico al proceso de transformación productiva. Finalmente, la trayectoria política de Glas en el Fondo de Solidaridad, Ministerio de Telecomunicaciones, y en el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos representaba el empoderamiento político de la tecnocracia en el proceso de salto productivo.

### **3.5.2 Ideas programáticas**

A continuación, se procederá a analizar la evolución de las cinco ideas programáticas identificadas en relación al cambio de modelo de acumulación. Cabe resaltar que las mismas no varían en cuanto a su denominación entre 2007 y 2017, correspondiente a la administración de Rafael Correa Delgado. Sin embargo, estas ideas-fuerza si presentan especificidades y particularidades que responden a cada periodo histórico, en este caso 2014-2017, que se procederá a analizar en los siguientes párrafos.

#### **3.5.2.1 Socialismo del Siglo XXI**

Esta idea programática se encontraba en un proceso de sistemático declive desde el año 2009, así como la pérdida de posiciones de poder y control de recursos por parte de los actores que se articulaban alrededor de la misma. Por ende, la división previa, periodo 2010-2013, entre los nodos ideológicos esencialistas y aquellos que depusieron sus posiciones en favor de la unidad del proyecto político y decidieron quedarse, a pesar de las contradicciones con el extractivismo, se profundizó.

En tal sentido, el Socialismo del Siglo XXI como idea fuerza con respecto al cambio de matriz productiva entre 2014 y 2017 articuló a actores como los grupos ambientalistas, organizaciones

indígenas, y movimientos políticos que defendían el Buen Vivir o *Sumak Kawsay*, el no extractivismo petrolero ni minero, la vigencia de la constitución de Montecristi, y el derecho a la resistencia. Estos actores utilizaron esta idea programática para realizar una oposición política y social, tanto institucional como en movilizaciones/protestas, contra el correísmo y su proyecto de transformación productiva.

Por otro lado, la idea programática del Socialismo del Siglo XXI también fue funcional para los nodos que decidieron seguir en el proyecto político. Esto debido a que esta idea fuerza fue concebida no solo a través de paraguas del Buen Vivir, los saberes ancestrales, y los derechos de la naturaleza, sino que se enfatizó la generación de conocimiento científico a partir de las riquezas humanas, culturales y naturales del Ecuador, como principal mecanismo para dejar atrás el rentismo extractivista a mediano plazo (Andrade 2015, 122).

Finalmente, esto permitió el empoderamiento de los nodos ideológicos al interior del gobierno, ya no en términos hegemónicos como en el periodo ideológico 2007-2009, pero si en sectores específicos del proceso del cambio de la matriz productiva como, por ejemplo, el área de políticas de la sociedad del conocimiento.

### **3.5.2.2 Pragmatismo Extractivista neodesarrollista**

Esta idea programática se fortaleció notablemente en el periodo de disputa, 2010-2013, debido a las intervenciones decisivas del Presidente Rafael Correa y su excepcionalismo neodesarrollista. Por consiguiente, los principales actores en las áreas de políticas relacionadas a la política pública industrial y al cambio de matriz energética se articularon en torno a esta idea fuerza. La misma posicionaba la transformación productiva como un cambio cualitativo rápido en el sistema productivo nacional en favor de la generación de valor agregado utilizando los recursos disponibles, como las rentas petroleras, para efectivizar esta conversión industrial y tecnológica.

En tal virtud, entre 2014 y 2017 esta idea programática funcionó como paradigma articulador en el afianzamiento de las posiciones de poder de los actores pragmáticos en el proceso de cambio de modelo de desarrollo. A diferencia del periodo en disputa, 2010-2013, que dividió el control de las áreas de políticas industrial y de cambio de matriz energética entre diferentes nodos

pragmáticos con sus particularidades en el entendimiento del salto productivo, en este periodo histórico esta idea fuerza unificó dichas posiciones bajo el liderazgo ejercido desde la vicepresidencia de la República.

Por lo tanto, la idea programática referente al pragmatismo extractivista neodesarrollista se decantó por articular a los nodos pragmáticos enfatizando el salto productivo como un proceso que priorizaba la generación de competitividad sistémica desde el Estado entre 2014 y 2017. En contraposición, se restó importancia a la creación de mecanismos de gobernanza y espacios institucionales de coordinación, involucramiento y disciplinamiento del sector privado en el proceso de cambio de modelo de desarrollo. Finalmente, durante este periodo de tiempo se generó una hegemonía programática relativa, empero, la misma no se arraigó en todas las áreas de políticas del cambio de modelo de acumulación.

### **3.5.2.3 Maximización de beneficios**

Los agentes económicos privados tanto en el periodo ideológico, 2007-2009, como en el periodo en disputa, 2010-2013, se caracterizaron por acomodar sus posiciones con respecto al cambio de matriz productiva según las amenazas u oportunidades de dicho proceso en relación a sus negocios. Desde el 2009, una vez que finalizó la refundación constitucional del Estado y los actores ideológicos esencialistas salieron del gobierno, esta idea programática fue menos contraria al cambio de modelo de acumulación debido, sobre todo, a la disponibilidad de recursos estatales -boom petrolero- y las posibilidades de capturar dichas rentas a través del gasto e inversión públicas.

Ergo, entre 2014 y 2017 esta idea fuerza mantuvo la coherencia programática que había mantenido en los demás periodos históricos del cambio de modelo de desarrollo entre 2007 y 2017. Esto debido a que su principal eje orientador se sustentaba en la minimización de riesgos y maximización de beneficios con respecto a la supervivencia o rentabilidad de sus negocios respectivamente. A diferencia de las disputas, antagonismos y conflictos entre los actores gubernamentales en el proceso de cambio de matriz productiva, los agentes económicos del sector privado lograron conservar una coherencia programática que, ante la fragmentación e

incoherencias estatales, impidió su disciplinamiento y arraigo en el proyecto de transformación productiva.

Finalmente, esta idea programática entre 2014 y 2017 tampoco sufrió cambios profundos en sus principales visiones del proceso de cambio de modelo de desarrollo, mismas que fueron expresadas en líneas precedentes. Ergo, el cambio de matriz productiva no pudo arraigarse como un proyecto nacional que incluía y empoderaba a los agentes económicos privados, este paso es fundamental para el diseño e implementación de políticas efectivas para materializar un salto productivo exitoso en países caracterizados por su capitalismo tardío y subdesarrollo (Chang 2010, 56).

#### **3.5.2.4 Estatismo autoritario**

Esta idea programática articuló entre 2007 y 2009 a los actores de la oposición política en torno a la concepción del cambio de la matriz productiva como un proceso caracterizado por su autoritarismo que amenazaba las libertades políticas y económicas. En el periodo de disputa, 2010-2013, se sumaron otros elementos como la crítica al extractivismo petrolero, por parte de los nodos ideológicos esencialistas que salieron del gobierno, y el posicionamiento de la corrupción y el despilfarro de los recursos públicos provenientes del boom petrolero.

En el periodo 2014-2017 esta idea fuerza siguió articulando alrededor de los lineamientos programáticos anteriormente descritos a los actores políticos de oposición con respecto al cambio de matriz productiva. Sin embargo, se añade un elemento macroeconómico coyuntural sintetizado en las interpelaciones contra el agresivo endeudamiento interno y externo que realizó el gobierno de Rafael Correa para financiar la transformación productiva. En otras palabras, la idea programática del estatismo autoritario en contra del cambio de matriz productiva se decantó por las críticas alrededor del desajuste fiscal, crisis macroeconómica, y el crecimiento de la deuda que este proceso estaba generando en la economía ecuatoriana.

Siguiendo la misma lógica, los nodos articulados alrededor de esta idea fuerza, ante los primeros efectos de la caída internacional de los precios del petróleo, enfocaron sus críticas contra la transformación productiva a partir de una visión costo/beneficio. Es decir, se habían invertido

ingentes recursos económicos en dicho proceso cuya rentabilidad en términos de generación de empleo, productividad, y aumento de las exportaciones eran escasos. Finalmente, esta idea programática incentivaba que el Estado volcara nuevamente su apoyo a las áreas productivas tradicionales, sectores primario-exportadores, dado que en las mismas el Ecuador había demostrado históricamente ser fuerte y promovían la generación rápida de divisas para el país.

### **3.5.2.5 Excepcionalismo desarrollista**

Esta idea programática tuvo un rol más destacado en el periodo 2010-2013 a diferencia del periodo 2007-2009 dado que sus intervenciones permitieron zanjar las disputas entre los propios actores pragmáticos en las diferentes áreas de políticas a través de la consolidación de unos determinados nodos en detrimento de los demás. Y, sin lugar a dudas, la intervención de Rafael Correa fue decisiva para el debilitamiento progresivo de los actores ideológicos esencialistas y, posteriormente, su salida del gobierno y los espacios de toma de decisiones con respecto al cambio de modelo de acumulación.

En el periodo 2014-2017 esta idea fuerza mantuvo una coherencia conductual en relación a los otros periodos históricos iniciados desde el año 2007. La misma no radicaba en su capacidad de articular a los diferentes actores en base a una idea clara del salto productivo, sino que esta idea programática era solamente funcional para agrupar al círculo cercano del Presidente Correa según las necesidades coyunturales y electorales del mismo en el marco del cambio de matriz productiva. Ergo, en este periodo de tiempo el excepcionalismo desarrollista siguió ejerciendo el rol de árbitro para dilucidar las relaciones de poder, la administración de recursos, y zanjar conflictos entre los diferentes actores del cambio de modelo de desarrollo a través de las decisiones presidenciales.

Finalmente, entre 2014 y 2017 la designación como candidato a la vicepresidencia de la República a Jorge Glas, como resultado de una decisión exclusivamente presidencial, permitió que el liderazgo del proceso de cambio de matriz productiva recayera sobre el grupo de nodos pragmáticos encabezado por el exministro coordinador de sectores estratégicos.

### 3.5.3 Estructura de la red

En la presente sección se analiza la configuración de la red de diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo entre 2014 y 2017, las diferentes interacciones entre sus principales actores, y su articulación en torno a las ideas programáticas. Una vez obtenida la relección presidencial, Rafael Correa y su Vicepresidente -Jorge Glas- configuraron el gobierno y los lineamientos políticos que inspirarían las políticas, programas, y proyectos hasta mayo del 2017. En ese sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 estableció claramente las principales directrices del cambio de matriz productiva en esta nueva etapa. A diferencia de los planes nacionales de desarrollo previos (PNBV 2007-2011 y PNBV 2009-2013) en este documento programático constó un objetivo nacional de desarrollo específico referido al cambio de modelo de acumulación, precisamente el objetivo número 10 ‘Impulsar la transformación de la matriz productiva’ que articuló las políticas, lineamientos estratégicos, y metas para tal fin.

Además, el Plan Nacional del Buen Vivir también posicionó como objetivos nacionales de desarrollo a: (i) objetivo 4 ‘Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía’, (ii) objetivo 8 ‘Consolidar el sistema económico, social y solidario, de forma sostenible’, y (iii) objetivo 11 ‘Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica’ (SENPLADES 2013, 13). Los mismos hacen referencia de manera directa e indirecta a las áreas de políticas industrial, sociedad del conocimiento y cambio de matriz energética que engloban el proceso de transformación de modelo de desarrollo. Sin embargo, como se resaltó previamente, el hecho de que se sintetizó el cambio de la matriz productiva en un objetivo nacional de desarrollo específico demuestra el posicionamiento político de este proceso como estandarte de la Revolución Ciudadana en este periodo histórico.

Igualmente, el plan nacional de desarrollo estableció una estrategia de acumulación, distribución, y redistribución a largo plazo como eje orientador para alcanzar el desarrollo sostenible. Esta estrategia se articuló en torno al cambio de modelo primario-exportador a partir de sus 4 lineamientos principales: (i) Cierre de brechas, (ii) Tecnología, innovación y conocimiento, (iii) Sustentabilidad ambiental, y (iv) matriz productiva y sectores estratégicos (Ibíd., 73). Ergo, como resultado de la consolidación del poder político-electoral de la Revolución Ciudadana a nivel externo; y, especialmente, de los nodos articulados alrededor de la idea del pragmatismo

neodesarrollista y extractivista al interior del gobierno, el PNBV 2013-2017 se configuró alrededor del cambio de matriz productiva. A continuación, se analiza la articulación de la red de políticas para el cambio de matriz productiva, bajo este contexto, a partir de tres áreas de políticas públicas específicas: (i) política industrial, (ii) sociedad del conocimiento, y (iii) cambio de matriz energética.

### **3.5.3.1 Política Industrial**

El cambio de la matriz productiva en el área de políticas industriales tuvo 3 objetivos principales de política pública enmarcados en el objetivo número 10 del plan nacional de desarrollo, estos fueron: (i) 10.1 Diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional, (ii) 10.2 Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales, y (iii) 10.3 Diversificar y generar mayor valor agregado en los sectores prioritarios que proveen servicios (SENPLADES 2013, 513).

Estos objetivos fueron plasmados previamente en el plan de gobierno de Alianza País 2013-2017 presentado ante el Consejo Nacional Electoral por parte del binomio Correa-Glas. En este documento se concebía el cambio de la matriz productiva como una transición para la gran transformación socioeconómica y sociopolítica del país en pos de terminar con el Estado burgués. En consecuencia, las bases políticas e institucionales que habían sido construidas los últimos 6 años de gobierno, 2007-2013, debían allanar el camino para el diseño e implementación de las grandes decisiones técnicas, salto productivo (AP 2012, 17).

Por ejemplo, el cambio de la matriz productiva era 1 de los 3 pilares - (2) Construir un Estado democrático desde los territorios y (3) fortalecer la sociedad- en torno a los cuales se configuraron las principales propuestas del oficialismo. En tal virtud, de las 35 propuestas programáticas contenidas en el plan de gobierno 10 hacían parte de los ejes denominados ‘Revolución Económica, Productiva y del Trabajo’ y ‘Revolución del Conocimiento y las Capacidades’ (Ibíd., 19). Estos ejes temáticos estaban directamente relacionados al área de políticas industriales, por ende, sus principales propuestas se centraron en el desarrollo de 5 industrias básicas: (i) Industria de refinación de derivados de petróleo, (ii) Astilleros, (iii) Petroquímica, (iv) Metalurgia del cobre, y (v) Siderurgia.

A partir del diseño de políticas para la creación y consolidación de estas industrias pesadas se propuso la continuación del proceso de transformación productiva en base a 14 sectores productivos/industriales fundamentales: (i) turismo, (ii) alimentos frescos y procesados, (iii) energías renovables, (iv) productos farmacéuticos y químicos, (v) biotecnología, bioquímicos, y biomedicina, (vi) servicios ambientales, (vii) metalmecánica, (viii) tecnología: hardware y software, (ix) plástico y caucho sintéticos (x) confecciones, ropa, y calzado, (xi) vehículos, (xii) transporte y logística, (xiii) construcción, y (xiv) cadena forestal sustentables y productos madereros procesados (Alianza País 2012, 67- 70).

Esta compaginación entre los objetivos de política industrial planteados en el PNBV 2013-2017 y las propuestas del plan de gobierno de Alianza País respondía a la hegemonía de los nodos pragmáticos articulados en torno al Vicepresidente Jorge Glas. Esto último debido al debilitamiento de los actores ideológicos sobrevivientes cuya influencia programática en la campaña electoral, a diferencia del 2007, fue limitada favoreciendo a los actores pragmáticos del buro de campaña. E, igualmente, al interior del gobierno nacional a través del excepcionalismo desarrollista del Presidente Correa posicionó como agencia nodal del proceso de cambio de matriz productiva a la Vicepresidencia de la República mediante el decreto ejecutivo 1505 emitido el 21 de mayo del 2013. Cabe resaltar que esta decisión política y técnica fue tomada en los últimos días del mandato 2009-2013 del Presidente Correa, una vez que fue reelecto para su segundo mandado en el marco de la constitución de Montecristi. Por consiguiente, la misma no beneficiaba al Vicepresidente saliente Lenin Moreno, quien durante su mandato de 6 años había permanecido casi aislado del proceso de cambio de modelo de desarrollo, sino a su homólogo entrante quien inició su mandato con la competencia legal para liderar el proceso de transformación productiva.

El decreto ejecutivo 1505 significó el debilitamiento del MCPEC, institución que presidía el Consejo Sectorial de la Producción, como agencia nodal del cambio de matriz productiva y, específicamente, de su liderazgo en el área de políticas industriales. En contraposición, el decreto en mención creó el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva (CICMP) presidido y con voto dirimente por el Vicepresidente de la República. Este comité tenía como competencia general ‘planificar, coordinar, articular, y dar seguimiento a las políticas y acciones



que desarrollen las distintas instituciones que conforman la función ejecutiva y tengan relación con el cambio de la matriz productiva' (Presidencia de la República 2013).

Además de la Vicepresidencia de la República el CICMP estuvo conformado por la SENPLADES, el MCPEC, el Ministerio Coordinador de Política Económica (MCPE), el MCSE, el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH), el Ministerio de Comercio Exterior, y la SENESCYT. Sus principales responsabilidades consistían en aprobar la Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva (ECMP), en base a esta estrategia desarrollar y articular políticas públicas, y realizar seguimiento y evaluación tanto de la estrategia como de sus políticas. El CICMP tenía una Secretaría Técnica adscrita a la Vicepresidencia de la República encargada de diseñar y proponer al CICMP la estrategia nacional, coordinar e implementar la estrategia y políticas para la transformación productiva con los diferentes actores, y brindar asistencia técnica para la implementación de la estrategia nacional a los consejos sectoriales, ministerios sectoriales y GADs (Ibíd. 2013).

Por lo tanto, la Vicepresidencia de la República encabezada por Jorge Glas se posicionó como el nodo hegemónico del proceso de cambio de la matriz productiva y, específicamente, del área de políticas industriales de la mano del CICMP, su secretaria técnica, y la ECMP. Sin embargo, a pesar de que el Consejo Sectorial de la Producción siguió operando bajo el liderazgo del MCPEC, su rol protagónico declinó notablemente en comparación al periodo 2009-2013. En consecuencia, el diseño institucional alrededor del MCPEC y la Agenda de Transformación Productiva, así como su relacionamiento con el sector privado fue truncado para reiniciar el proceso con una nueva agencia nodal, una nueva hoja de ruta, y un relacionamiento con los agentes económicos privados que enfatizaba la competitividad sistémica mediante la contratación pública.

La Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz productiva (ECMP) fue presentada en el año 2015 por la Secretaria Técnica del CICMP y aprobada por este comité, la misma enfatizaba tres componentes: (i) Entorno y competitividad sistémica, (ii) Desarrollo y fortalecimiento de cadenas productivas, e (iii) Industrias básicas (Vicepresidencia de la República 2015, 17). Mientras tanto que la ATP configuró el proceso de cambio de modelo de desarrollo a partir de 8 pilares: (i)

Cambio de la matriz productiva, (ii) Reducción de la heterogeneidad estructural, (iii) Democratización de los recursos, (iv) Talento Humano, (v) Sistema Integral para innovación y emprendimiento, (vi) Productividad sistémica, (vii) Crecimiento verde, y (viii) Cambio cultural e imagen del país (MCPEC 2010, 76). Ergo, como resultado de la hegemonía de los nodos pragmáticos que concebían el salto productivo como un proceso mayoritariamente anclado en la generación de competitividad sistémica, la ECMP limitó el alcance de la transformación productiva.

Por ejemplo, se posicionó a la CFN como una institución que asumiría el rol de una banca de desarrollo al identificarse el insuficiente acceso y oferta de financiamiento como uno de los principales problemas de competitividad sistémica. Igualmente, a través de la intervención estatal se establecerían Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDEs): ZEDE industrial y logística de petroquímica ‘Eloy Alfaro’ en Manabí, ZEDE tecnológica, industrial y logística de Yachay ‘Ciudad del Conocimiento’ en Imbabura, y otros parques industriales y centros de desagregación tecnológica (Vicepresidencia de la República 2015, 55-57).

Además, a diferencia de la ATP la ECMP enfatizaba la generación de competitividad sistémica en el desarrollo y fortalecimiento de cadenas productivas ancladas todavía en el modelo primario exportador. Específicamente se buscaba incentivar el salto productivo en cadenas agroindustriales como el cacao mediante la generación de valor a través de la intervención del Estado para cerrar brechas tecnológicas, deficiencias institucionales, de infraestructura, y de investigación aplicada, para tal propósito se decidió la creación del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) (Ibíd., 63). Así como estimular el desarrollo de la industria nacional a través de diferentes tipos de intervenciones estatales que promuevan la competitividad sistémica para la industrialización en áreas como maricultura, metalmecánica, farmacéutica, turismo, software y servicios TIC, entre otros.

Siguiendo la misma lógica, la ECMP priorizó, por primera vez, como uno de los ejes fundamentales para el cambio de modelo de desarrollo la generación de industrias básicas. En tal virtud, con el objetivo de generar encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante, además de proveer insumos intermedios para las industrias que producen bienes finales, se

seleccionaron las siguientes industrias básicas: petroquímica, siderúrgica, fundición y refinería de cobre, fundición de aluminio, astillero, y pulpa (Vicepresidencia de la República 2015, 85-88). A través de la intervención directa del Estado vía cofinanciamiento se pretendía subsanar la falta de incentivos para que los agentes económicos privados, tanto nacionales como internacionales, inviertan en este sector productivo.

Empero, la hegemonía de la ECMP, de la Vicepresidencia de la República y del CICMP en el área de políticas industriales que subrayaba la necesidad de cerrar las diferentes brechas de competitividad sistémica no significó la construcción de mecanismos concretos de gobernanza y articulación con el sector privado. Por lo tanto, el proceso de cambio de modelo de desarrollo siguió sin el diseño de instituciones de arraigo, involucramiento y disciplinamiento dirigidas hacia el sector privado con el fin de integrar a estos actores en un proyecto nacional de transformación productiva. Cabe resaltar también que la nueva agencia nodal, Vicepresidencia, no continuó con los esfuerzos de articulación con el sector privado que se habían realizado desde el MCPEC en base a relaciones informales con el sector empresarial de actores como la ministra Nathalie Cely. Estos esfuerzos, aunque no posibilitaron la configuración de mecanismos institucionales de arraigo y disciplinamiento, si viabilizaron la emanación de consensos importantes con el sector privado como la aprobación del Código Orgánico de la Producción sin mayor oposición de los principales grupos económicos del país. En contraposición, desde la Vicepresidencia se posicionó una articulación con el sector privado dependiente de la construcción de infraestructura pública en el marco de la generación de competitividad sistémica.

Es importante mencionar que, el Plan Plurianual de Inversiones Públicas, parte constitutiva del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, asignó USD 12.980 millones de un total de USD 47.612 millones presupuestados entre 2013 y 2017 al gabinete sectorial correspondiente a producción, empleo y competitividad (SENPLADES 2013, 437). Es decir, el 27,26% de los recursos públicos fueron diseñados para financiar inversiones relacionadas al área de políticas cuyos principales nodos, MCPEC y Consejo Sectorial de la Producción, fueron debilitados como agencias nodales. Pero, de los USD 12.980 millones USD 3.287 correspondían a inversiones en infraestructura (Ibíd., 438), por ende, se priorizó la idea de generación de competitividad

sistémica como principal elemento del cambio de matriz productiva por parte de los nuevos actores hegemónicos.

Por otro lado, en un afán por desvincular el diseño e implementaciones de políticas y estrategias relacionadas al comercio exterior e inversiones de los actores ideológicos todavía afincados en el Ministerio de Relaciones Exteriores se creó el Ministerio de Comercio Exterior el 20 de junio del 2013 mediante el decreto ejecutivo número 25. En otras palabras, a través de esta decisión del Presidente Correa, excepcionalismo neodesarrollista, dismanteló una de las últimas influencias institucionales de los actores identificados con la idea programática del Socialismo del Siglo XXI sobre las políticas industriales en el marco del cambio de modelo de acumulación.

Con esta decisión política el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana encabezado por Ricardo Patiño (enero 2010-marzo 2016) fue limitado en su accionar a la arena política de las relaciones internacionales abriendo la puerta para una visión más pragmática en la administración de las relaciones comerciales del Ecuador. Tal es así que esta reforma institucional allanó el camino para la negociación de un acuerdo comercial con la Unión Europea, y la participación limitada del Ministerio de Relaciones Exteriores en las grandes decisiones del proyecto de transformación productiva al estar excluido del CICMP, cuya posición fue ocupada por el recientemente creado Ministerio de Comercio Exterior.

Finalmente, en el área de políticas industriales en el periodo 2014-2017 las redes de diseño de políticas públicas para el cambio de la matriz productiva fueron hegemónicas por una nueva agencia nodal, la Vicepresidencia de la República liderada por Jorge Glas. Este actor pragmático desplazó al MCEPC y al Consejo Sectorial de la Producción que, a pesar de también ser actores articulados alrededor de la idea fuerza del pragmatismo extractivista neodesarrollista, no subrayaban a la competitividad sistemática como el principal eje del cambio de modelo de desarrollo.

### **3.5.3.2 Sociedad del conocimiento**

El área de políticas relacionada a la sociedad del conocimiento estaba enmarcada en el objetivo nacional de desarrollo número 4 ‘fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía’

(SENPLADES 2013, 488). Específicamente como los principales objetivos de política pública se encontraban: (4.1) ‘Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica, y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior’, (4.4) ‘Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas (. . .), (4.6) ‘Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo, y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades’ y (4.7) ‘Promover la gestión adecuada de uso y difusión de los conocimientos generados en el país’ (Ibíd., 489-493).

El plan de gobierno de Alianza País 2013-2017 en su eje programático ‘Revolución del conocimiento y de las capacidades’ poseía dos propuestas principales; propuesta 8: promover la investigación, el diálogo de saberes y la innovación para alcanzar la sociedad del conocimiento y el cambio productivo. Y la propuesta 9: profundizar la democratización y la calidad del sistema universitario para el pleno desarrollo de las capacidades sociales y las oportunidades laborales (Alianza País 2012, 6-7). A pesar de la hegemonía de los nodos pragmáticos en el proceso de cambio de matriz productiva, especialmente por parte de la Vicepresidencia de la República, en esta área de políticas la Senescyt conservó su poder de influencia. Como resultado se configuró una hegemonía fragmentada del proceso de transformación productiva dado que los actores ideológicos sobrevivientes -no esencialistas- no pudieron ser desplazados íntegramente en el diseño de las políticas referentes a la sociedad del conocimiento.

Tal es así que Senescyt, como agencia nodal principal de la sociedad del conocimiento, se adaptó tanto a las propuestas plasmadas en el plan de gobierno del binomio Correa-Glas como a los objetivos de política pública plasmados en el Plan Nacional del Buen Vivir enmarcados en el objetivo nacional de desarrollo número 4. Esto debido a que ambos posicionaban la generación de conocimiento científico a través de procesos de i+D+I como una de las palancas fundamentales para superar el modelo primario-exportador. Por ejemplo, el Plan Plurianual de Inversiones 2013-2017 presupuestaba para los 4 años de gobierno una inversión pública de USD 8.246 millones correspondiente al gabinete sectorial de conocimiento y talento humano cuya rectoría recaía en Senescyt. Sin embargo, la mayoría de los recursos financieros correspondían al rubro de infraestructura con USD 6.927 millones, destinando solamente USD 180 millones entre

2013 y 2017, USD 45 millones anuales, al rubro referente a investigación científica (SENPLADES 2013, 437-438).

Por lo tanto, si bien es cierto Senescyt mantuvo su liderazgo en esta área de políticas públicas, el mismo tuvo que enmarcarse en la visión de la Vicepresidencia de la República, el CICMP, y la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva que priorizaban la competitividad sistémica mediante la construcción de infraestructura pública como principal lineamiento de la transformación productiva. En otras palabras, la generación de conocimiento científico no fue entendida principalmente a través de la promoción y financiamiento de redes de investigación aplicada, tanto a nivel nacional como internacional; sino, sobre todo, mediante la construcción de nuevas universidades, institutos tecnológicos, y centros de investigación. En tal sentido, la ENCMP en su componente 1: ‘entorno y competitividad sistémica’ tenía como unos de sus ejes principales (Eje ii) la generación de un ecosistema de innovación, el mismo que comprendía los siguientes lineamientos: (i) mayor articulación entre la generación, aplicación, y circulación del conocimiento y la producción nacional, (ii) ampliación y mejoramiento de la oferta académica en las ciencias, tecnología, y educación, (iii) mejoramiento de la pertinencia territorial de la oferta educativa y científica articulada a las necesidades de transformación productiva, y (iv) fomento a la cultura del emprendimiento (Vicepresidencia de la República 2015, 60-62).

Por ejemplo, en la ENCMP la concreción de los lineamientos referidos se materializó en la construcción de la Universidad de las Artes en la ciudad de Guayaquil con una inversión de USD 231,9 millones, la ciudad del Conocimiento YACHAY cuyo eje primordial sería la Universidad YACHAY enfocada en TICs, ciencias de la vida, energías renovables, nano-ciencias, y petroquímica con una inversión estimada de USD 1.041 millones para formar a 10.000 estudiantes en el lapso de 30 años. Así como, la construcción de la Universidad IKIAM, especializada en ciencias de la vida y biodiversidad con una inversión de USD 271 millones, y la Universidad Nacional de Educación, UNAE, para la formación docente con USD 439 millones de inversión planificada hasta 2017 (Ibíd., 63-64).

La continuidad de Senescyt como agencia nodal en esta área de políticas viabilizó la permanencia de un ambiente de incertidumbre e inseguridad entre el sector privado, las universidades privadas

e, inclusive, las universidades públicas con el Estado ecuatoriano. Al igual que en el periodo 2009-2013, los agentes económicos privados no fueron integrados de manera orgánica a través de mecanismos e instrumentos de gobernanza para arraigar a estos actores al cambio de matriz productiva. Por ejemplo, la configuración de un método de categorización de las Instituciones de Educación Superior desde una visión estadocéntrica de la mano del CEAACES, la elaboración de un mecanismo de adjudicación de cupos centralizado para las universidades públicas a través del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión a la educación superior (SNNA). Sin mencionar la entrega de más de 10.000 becas, tanto a nivel nacional e internacional de pregrado, posgrado y PhD hasta el año 2015, sin la participación activa del sector productivo para canalizar la pertinencia de las mismas con las necesidades del aparato productivo nacional (Escobar 2016, 37).

Además de Senescyt otros nodos ideológicos que se articularon en esta área de políticas públicas fueron el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH), y el Instituto Nacional de la Meritocracia. Estos actores, liderados por Senescyt, no concebían el cambio de la matriz productiva desde una perspectiva económica-comercial, sino que subrayaban la necesidad de que la población en general adquiriera altos niveles educativos, formación universitaria, como requisito para un cambio cualitativo que permita la superación del rentismo y el establecimiento de una democracia cognitiva y la sociedad del Buen Vivir (Andrade 2015, 94). Al contrario de los actores ideológicos esencialistas, estos nodos ideológicos entendieron que los recursos económicos provenientes del extractivismo petrolero eran fundamentales para que a través de la intervención del Estado se pueda construir una transformación productiva afincada en la sociedad del conocimiento.

Igualmente, a diferencia de actores ideológicos como Alberto Acosta o Manuela Gallegos, estos actores enfatizaron el diseño de instrumentos priorizando el carácter científico y tecnológico de los mismos. Relegaron a un segundo plano los saberes ancestrales que era uno de los elementos fundacionales del sistema nacional de innovación, la reforma universitaria, la LOES, y la constitución de Montecristi en relación a la sociedad del conocimiento. Esta perspectiva del cambio de la matriz productiva explica el diseño de programas e instrumentos como YACHAY,

el programa de becas, la creación de universidades especializadas como UNAE, IKIAM y la Universidad de las Artes.

Ante el déficit de relacionamiento con el sector privado, Senescyt estableció relaciones con universidades de prestigio, especialmente en Estados Unidos y Europa, como resultado de las interacciones institucionales para efectivizar los diferentes programas de becas financiados por el Estado ecuatoriano. En la misma tónica, esta agencia nodal tuvo vinculaciones con agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, siempre y cuando, dicha cooperación se enfocara en la transferencia de conocimiento, ciencia, y tecnología. Por ejemplo, el *Center of International Economic Studies* perteneciente al *Korean Development Institute (KDI)* desarrolló consultorías para Senescyt con el propósito de trazar una hoja de ruta para el diseño e implementación de políticas públicas centradas en la generación de investigación y desarrollo, y recursos humanos (Andrade 2015, 95).

Por consiguiente, el modelo coreano, centrado en la construcción de grandes centros de innovación científica y tecnológica para articular universidades y sector privado a través de la intervención decidida del Estado fue tomado como horizonte para implementar el cambio de matriz productiva desde el área de la sociedad del conocimiento. Sin embargo, a diferencia de Corea del Sur que diseñó mecanismos e instrumentos de gobernanza para coordinar, disciplinar y arraigar el cambio de modelo de desarrollo como un proyecto nacional, en el caso ecuatoriano los mismos fueron totalmente ausentes.

La autonomía relativa de Senescyt como agencia nodal en esta área de políticas, más allá de su adaptación a la visión de competitividad sistémica impulsada por la Vicepresidencia de la República, respondió al apoyo directo del Presidente Correa. El mismo se expresó en la estabilidad en el cargo de René Ramírez como Secretario Nacional de Senescyt entre 2011 y 2017, cuyo resultado práctico fue el posicionamiento de esta institución como líder de los actores ideológicos sobrevivientes, desplazando el rol preponderante de la SENPALDES desde el año 2009.



Por ejemplo, Senescyt tuvo como documento programático para el diseño e implementación de las políticas concernientes a educación superior, ciencia, tecnología e innovación al texto escrito personalmente por Ramírez titulado: ‘Tercera Ola de Transformación de la Educación Superior en el Ecuador’, el mismo establecía como principales pilares de la ‘revolución del conocimiento’ a: (i) descorporativizar el sistema de educación superior para el bien común, (ii) democratizar la educación superior y el conocimiento, y (iii) generar nuevo conocimiento en el marco de una autonomía universitaria responsable con la sociedad (2013, 20-33). Por lo tanto, el diseño de políticas públicas priorizó una perspectiva de derechos e inclusión en relación al acceso a la educación superior, tecnología y conocimiento, pero dicha inclusión fue monopolizada por el Estado en desmedro de las universidades públicas y privadas, y el sector productivo.

En la misma tónica se creó el Instituto Nacional de la Meritocracia con el propósito de formar cuadros técnicos para que progresivamente ocupen las posiciones de mayor responsabilidad en la administración pública. Esta medida respondió a la necesidad de profesionalizar al estilo weberiano el servicio público con la finalidad de construir una burocracia autónoma con estabilidad en su carrera administrativa, salarios competitivos para atraer talento, y establecer un sistema de ascenso basado en el mérito para reducir la discrecionalidad política al momento de designar cargos para el Jerárquico Superior del Estado ecuatoriano (Andrade 2015, 95). Ergo, los nodos preponderantes en esta área de políticas públicas concibieron el cambio de modelo de desarrollo atado directamente a la transformación de las estructuras institucionales del Estado porque este último sería el ente encargado de materializarlo excluyendo nuevamente del proceso a los agentes económicos privados y a la sociedad civil.

Finalmente, el diseño de redes de políticas para la transformación productiva, entre 2014 y 2017, posibilitó la emanación de una hegemonía fragmentada del proceso en su conjunto en este periodo histórico. La agencia nodal principal, Vicepresidencia, fue incapaz de consolidar completamente su visión programática del cambio de matriz productiva en esta área de políticas, lo cual tuvo como resultado la continuidad de la incoherencia y falta de coordinación en el cambio de modelo de desarrollo.

### **3.5.3.3 Cambio de matriz energética**

Esta área de políticas públicas fue controlada desde el año 2007 por los actores pragmáticos del proceso de cambio de matriz productiva, empero, los mismos progresivamente fueron ganando posiciones hasta establecer una hegemonía integral, aunque fragmentada, del proceso en mención desde el año 2013. En ese sentido, la visión de la transformación productiva que enfatizaba la generación de competitividad sistémica a través de infraestructura pública financiada mediante las rentas petroleras y la adquisición de deuda estuvo afincada en esta área de políticas, y fue ganando posiciones de la mano del ascenso político del Vicepresidente Jorge Glas Espinel.

El plan de gobierno de Alianza País 2013-2017, específicamente la propuesta 4 referente a soberanía energética establecía la necesidad de consolidar la transformación de los sectores estratégicos y el uso soberano y eficiente de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía (2012, 80). Ergo, esta área de políticas fue el estandarte de la visión del salto productivo en esta etapa histórica de la Revolución Ciudadana dado que se priorizó la intervención del Estado como requisito ineludible para alcanzar competitividad sistémica.

Por ejemplo, en el plan de gobierno también se propuso que para el año 2016 la hidro-energía proveería el 90% de la energía eléctrica que necesitaría el país a través de la construcción de infraestructura estratégica en proyectos hidráulicos, geotérmicos, biomasa, y eólicos. Igualmente, se prometió pasar de ser importadores de energía a exportadores de la misma mediante la culminación de mega-proyectos como: Coca-Codo Sinclair (1500 MW), Sopladora (487 MW), Delsitanisagua (115 MW), Mazar-Dudas (21 MW), Quijos (50 MW), Minas-San Francisco (275 MW), Toachi-Pilatón (253 MW), Manduriacu (62 MW), y el proyecto eólico Villonaco (16,5 MW) (Alianza País, 2012, 83-84).

En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 esta área de políticas públicas se enmarcó en el objetivo de desarrollo número 11 ‘asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica’ (SENPLADES 2013, 313). Específicamente como objetivo de política se estableció: 11.1 ‘Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética, y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable’. Los principales

lineamientos de este objetivo de políticas fueron: (a) aprovechar el potencial energético basado en fuentes renovables, principalmente hidroenergía, (b) aprovechar el potencial de desarrollo de la bioenergía, (d) incentivar el uso eficiente y el ahorro de energía, (h) cuantificar el potencial de recursos de energías renovables para generación eléctrica, entre otros (Ibíd., 314-315).

De esta manera, tanto en el plan de gobierno del binomio Correa-Glas como en el PNBV 2013-2017 el cambio de la matriz energética fue concebida a través de la perspectiva de la competitividad sistémica vía infraestructura pública patrocinada por el Estado. Esta transformación energética fue posicionada como un requisito *sine qua non* para alcanzar el cambio de la matriz productiva dado que la producción, distribución, y consumo de energía barata a través de la construcción de hidroeléctricas facilitaría y generaría incentivos para la industrialización del país. Por ejemplo, la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva en su componente 1 ‘entorno y competitividad sistémica’ tenía como uno de sus ejes estratégicos ‘infraestructura y servicios para la producción’ que planteaba el diseño e implementación de 8 proyectos emblemáticos de generación hidroeléctrica para configurar una potencia instalada de 8.741 MW y una reducción de 8.000 toneladas de emisiones de dióxido de carbono (Vicepresidencia 2015, 65).

Además, la ENCMP estableció la articulación entre el potencial de generación eléctrica del sector industrial ecuatoriano y el sistema nacional interconectado mediante la construcción de infraestructura pública. En consecuencia, el cambio de la matriz energética viabilizaría la generación de competitividad sistémica para la emanación de industrias básicas como: siderurgia, metalmecánica, petroquímica, astilleros, entre otras (Ibíd., 67). Estas industrias básicas sin una dotación de energía eficiente y al menor costo posible no tendrían los incentivos para instalarse y prosperar en territorio ecuatoriano, lo cual dejaría sin bienes intermedios producidos en el país para la producción de las industrias de bienes y servicios finales. Es decir, el cambio del modelo de desarrollo primario-exportador dependía de una transformación energética que allanara el camino a la industrialización por sustitución de importaciones de sectores priorizados.

La Vicepresidencia de la República fue el nodo principal en esta área de políticas dado que a través del CICMP y los lineamientos de la ENCMP lideró, en términos políticos, el proceso de

cambio de matriz energética. Jorge Glas fue el responsable político, directamente designado por el Presidente Rafael Correa, de la construcción de proyectos hidroeléctricos cuyos montos de inversión eran trascendentales en relación al tamaño de la economía ecuatoriana; como, por ejemplo: Coca Codo Sinclair USD 2.245 millones, Delsitanisagua USD 266 millones, Manduriacu USD 183 millones, San Francisco USD 556 millones, Sopladora USD 755 millones, Toachi Pilatón USD 508 millones, entre otros (Ibíd., 98). En otras palabras, aproximadamente USD 4.513 millones de dólares fueron planificados para ser invertidos en las principales obras de infraestructura en pos de materializar el cambio de matriz energética en el país.

Los nodos pragmáticos que se encargaron de la ejecución técnica de la transformación energética fueron aquellos articulados en el Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, tales como: Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Ministerio de Telecomunicaciones, Ministerio de Hidrocarburos, Secretaría del Agua, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Recursos No Renovables, y Ministerio de Electricidad y Energía Renovable. Al contrario del Consejo Sectorial de la Producción -área de políticas industriales-, el Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, liderado por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, no mantuvo una disputa por la hegemonía con la Vicepresidencia, ni fue desplazado de sus competencias. Esto debido a que dichos nodos compartían la visión centrada en la generación de competitividad sistémica con respecto al cambio de matriz energética y cumplieron un rol secundario, pero alienado al de la Vicepresidencia.

El Plan Plurianual de Inversiones 2013-2017 presupuestó USD 12.203 millones para el gabinete sectorial de sectores estratégicos durante los 4 años de gobierno, solamente superado por las inversiones en favor del gabinete de la producción con USD 12.980 millones. Sin embargo, al igual que este último, el rubro de infraestructura tenía una participación mayoritaria con USD 6.888 millones, seguido de equipamiento con USD 1.260 millones (SENPALDES 2013, 437). Ante esta disponibilidad de recursos públicos, los actores de la oposición política no solo se articularon, desde la derecha política, en torno a las críticas contra el cambio de la matriz productiva a partir de acusaciones de corrupción, dispendio de dinero público, y las acostumbradas acusaciones contra la libertad económica que se escuchaban desde el 2007. Sino, también, la idea programática de estatismo autoritario utilizó el discurso de desequilibrio fiscal y

macroeconómico debido al proceso de endeudamiento progresivo, tanto a nivel interno como externo, en el cual incurrió el Estado ecuatoriano para financiar obras de infraestructura como las hidroeléctricas.

Los representantes, asambleístas y actores políticos pertenecientes a organizaciones partidistas como: PSC, PRIAN, PSP, PRE, CREO, ID, entre otros se sustentaron en el endeudamiento externo e interno no solo para deslegitimar el cambio de la matriz energética, sino a través de este último al proceso de cambio de la matriz productiva en su conjunto. Por ejemplo, asambleístas de las bancadas de oposición intentaron reiteradamente, en la legislatura 2013-2017, llevar a cabo juicios políticos en contra de los ministros de finanzas Fausto Herrera y Patricio Rivera, así como el Vicepresidente Jorge Glas debido al manejo macroeconómico del país, empero, gracias a la mayoría legislativa oficialista tales pedidos no fueron procesados por el poder legislativo (Cajas 2018, 77).

Siguiendo la misma lógica, aunque en la orilla contraria del espectro político, la oposición de izquierda al proceso de cambio de la matriz productiva encabezada por organizaciones como: Pachakutic, CONAIE, MPD, grupos ambientalistas, sindicatos, Montecristi Vive, UNE, entre otros mantuvieron su rechazo al proceso de cambio de la matriz productiva desde una visión ambientalista y anti-extractivista, en defensa del espíritu del *Sumak Kawsay* plasmado en la constitución de Montecristi, sin apalancarse en el discurso anti-deuda externa y pro ortodoxia económica.

Esta oposición política, afincada mayoritariamente en los actores ideológicos esencialistas que salieron del proyecto de la Revolución Ciudadana, tomó una posición radical en contra la decisión del gobierno de finalizar la iniciativa Yasuni ITT tomada en agosto del año 2013. Esta última buscaba mantener el petróleo bajo tierra de esta zona del oriente ecuatoriano caracterizada por sus altos índices de biodiversidad con apoyo financiero de la comunidad internacional. Pero, las necesidades financieras -generación de competitividad sistémica- del proyecto de cambio de la matriz productiva requerían las rentas petroleras provenientes del extractivismo. Aunque parezca contradictorio, el cambio de la matriz energética para dejar a un lado la dependencia de la

energía a partir de combustibles fósiles, barcasas termoeléctricas, dependía de los dineros de la explotación petrolera y el endeudamiento estatal.

Por otro lado, el sector privado mantuvo su coherencia programática al articularse en torno a la idea fuerza de la maximización de beneficios y minimización de riesgos con respecto al cambio de matriz productiva en este periodo histórico, al igual que desde el año 2007. Específicamente en el caso de la matriz energética, tal como en los demás ámbitos de infraestructura para la generación de competitividad sistémica, los principales beneficiarios fueron las empresas constructoras y proveedoras del Estado. Por ejemplo, el grupo Hidalgo & Hidalgo multiplicó por cuatro sus ingresos nominales desde 2007, la misma tendencia mantuvieron empresas como Holcim y Disensa a través de su participación en la construcción de infraestructura pública. Sin mencionar que en los megaproyectos - hidroeléctricas- las constructoras nacionales se asociaron con empresas internacionales como la brasileña Odebrecht o la china Synohidro (Ospina 2015). Siguiendo la misma lógica, los grandes importadores aprovecharon el gasto público, y la ausencia de mecanismos de disciplinamiento y arraigo para maximizar sus ganancias sin direccionar sus inversiones hacia el proyecto del cambio de matriz productiva. Las ventas anuales de grupos económicos como: Corporación La Favorita, El Rosado, Eljuri, TIA, Difare, PRONACA, entre otros importadores tuvieron crecimientos mayores a la expansión del PIB en la administración de la Revolución Ciudadana (Ibid., 2015). Al igual que en el periodo 2009-2013, el crecimiento artificial de la demanda interna a través de la inyección en la economía nacional de las rentas petroleras y los recursos provenientes del endeudamiento beneficiaron a los grupos financieros como Produbanco, Banco de Guayaquil, Banco Pichincha, Banco del Austro, entre otros; por ejemplo, en el año 2014 la tasa de rentabilidad para el sistema bancario en su conjunto fue de USD 355 millones, un 10,7% sobre su patrimonio (Ospina 2015).

Finalmente, el diseño de políticas para el cambio de la matriz energética, 2014-2017, sintetizó la hegemonía fragmentada de la agencia nodal principal, Vicepresidencia, en el proceso de transformación productiva en su conjunto. A pesar de la preponderancia de la visión programática sustentada en la competitividad sistémica, en esta área de políticas los principales nodos no pudieron arraigar ni disciplinar a los agentes económicos privados. En conclusión, la transformación energética como condición de posibilidad para posibilitar un proceso de

industrialización solo se configuró desde la construcción de infraestructura, pero no permitió que esa ingente inversión estatal involucre a los agentes económicos beneficiados con el proyecto nacional para superar el modelo primario exportador.

### **3.6. Conclusiones preliminares**

La red de diseño de políticas para el cambio de la matriz productiva durante la administración del presidente Rafael Correa Delgado, 2007-2017, se caracterizó por su carácter dinámico y cambiante tanto en la concepción y entendimiento de lo que significaba el cambio de modelo de desarrollo como en el planteamiento de objetivos y selección de instrumentos de política pública. Este fenómeno respondió a las interacciones, articulaciones y relacionamientos entre los diferentes actores según las ideas programáticas preponderantes en las áreas de políticas referentes a política industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de matriz energética.

En el periodo ideológico, 2007-2009, las redes de diseño de políticas para la transformación productiva estuvieron marcadas por la preponderancia de los actores articulados en torno a la idea programática del Socialismo del Siglo XXI. Por ende, nodos ideológicos como la Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de Montecristi, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan de Gobierno 2007-2011, así como el buro ideológico tuvieron una influencia notable tanto en el área de políticas industriales de mano de SENPLADES como en la sociedad del conocimiento a través de Senacyt. En otras palabras, gracias al contexto de refundación constitucional e institucional, y a la necesidad de consolidación del poder, se privilegió la visión ideológica del cambio de modelo de desarrollo a través de la perspectiva del Sumak Kawsay/Buen Vivir.

Empero, actores agrupados alrededor de la idea fuerza del pragmatismo extractivista neodesarrollista como el buro de campaña, el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, y el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) resistieron y se afincaron en el área de políticas del cambio de matriz energética. Además, nodos pertenecientes al sector privado concibieron a la transformación productiva como una amenaza para sus intereses empresariales, por lo cual permanecieron distantes del proceso y manifestaron su oposición al mismo a través de organizaciones políticas de oposición articuladas en base a la idea fuerza de

estatismo autoritario. El Presidente Rafael Correa utilizó su poder político, excepcionalismo desarrollista, para contener la influencia de los nodos ideológicos en el proceso de cambio de matriz productiva, específicamente a través del control presupuestario vía decretos ejecutivos tanto a Senacyt como SENPLADES.

En el periodo de disputa, 2010-2013, comenzó un cambio de fondo en las redes de diseño de políticas para la transformación productiva dado que los actores ideológicos fueron progresivamente debilitados y apartados de la toma de decisiones a través de la acción presidencial hasta provocar la escisión y ruptura de este bloque. Esta división se reflejó no solo en el debilitamiento de actores como SENPLADES o la Constitución de Montecristi, sino también en la salida del gobierno de los actores ideológicos más esencialistas con respecto a la defensa del Buen Vivir/Sumak Kawsay como el modelo de desarrollo a seguir; por ejemplo: Alberto Acosta, grupos ambientalistas y Pachakutic.

Como resultado los actores pragmáticos disputaron el control del área de políticas referente al sector industrial mediante el posicionamiento del MCPEC, el Consejo Sectorial de la Producción, y la Agenda por la Transformación Productiva (ATP) como los principales nodos del proceso de industrialización gracias al apoyo político del Presidente Correa. Sin embargo, en el área de políticas de la sociedad del conocimiento los actores pragmáticos no pudieron reemplazar a los nodos ideológicos que decidieron quedarse en el gobierno porque los mismos aceptaron que la superación del modelo rentista primario-exportador requería de la intervención decidida del Estado, pero dicha intervención necesitaba recursos económicos, mismo que eran proporcionados por el extractivismo petrolero. En contraposición, Senescyt se empoderó como el principal nodo ideológico, suplantando el rol de SENPLADES, dada su importancia protagónica en el proceso de reforma del sistema universitario nacional.

El área de políticas referente al cambio de matriz energética también se caracterizó por una disputa entre los propios actores articulados en torno a la idea fuerza de pragmatismo extractivista neodesarrollista. Nodos como el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, y Jorge Glas ejercieron su liderazgo en esta área de políticas en detrimento del MCPEC, ATP, y el Consejo Sectorial de la Producción. Su



divergencia se centraba en que los primeros poseían una visión del cambio de modelo de desarrollo que priorizaba la generación de competitividad sistémica mediante obra pública, y los segundos buscaban una transformación productiva ligada a la inclusión orgánica del sector privado en el proceso. Precisamente los agentes económicos privados mostraron mayor apertura hacia el cambio de matriz productiva en este periodo debido, sobre todo, a la exclusión de los actores ideológicos esencialistas y a que no se establecieron mecanismos de arraigo y disciplinamiento para sus inversiones.

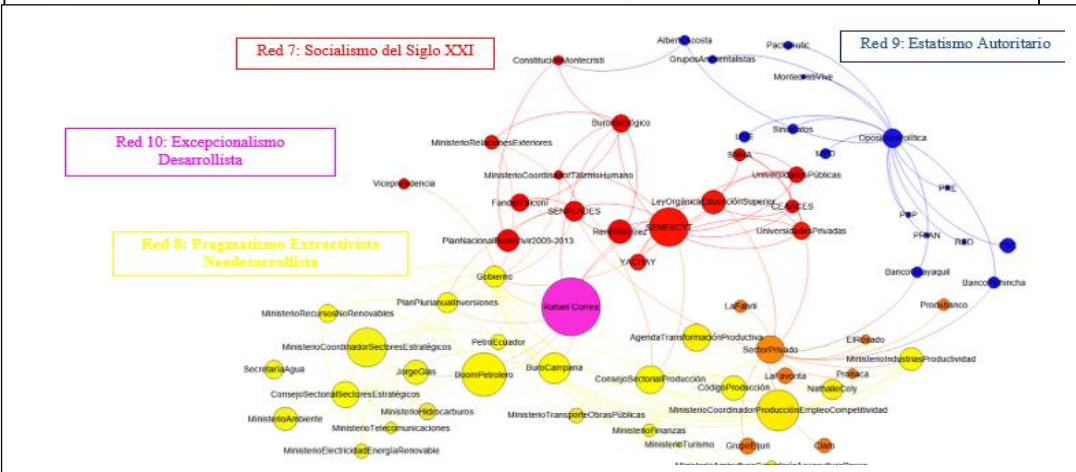
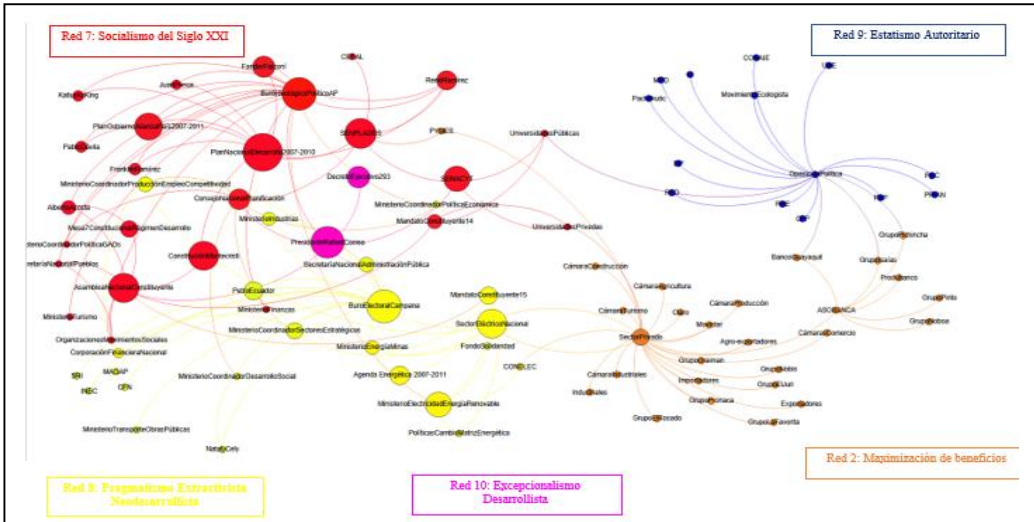
El periodo de hegemonía fragmentada, 2014-2017, se caracterizó por el empoderamiento relativo de los actores pragmáticos cuya visión del cambio de modelo de desarrollo estaba afincada en la generación de competitividad sistémica mediante la construcción de obra pública. De la mano del Vicepresidente Jorge Glas, el Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, y la Estrategia Nacional del Cambio de la Matriz Productiva tanto el área de políticas industriales como del cambio de matriz energética fueron dominadas por estos actores hegemónicos.

En el caso del área de políticas industriales esta nueva hegemonía reemplazó el rol articulador del MCPEC y la ATP con el sector privado sin establecer mecanismos de gobernanza o coordinación para que los principales grupos económicos se integren a un proyecto nacional de transformación productiva. Cabe resaltar que en el periodo 2010-2013 tampoco se diseñaron instrumentos institucionales para arraigar o disciplinar la inversión privada en base a resultados, pero se comenzaron a instaurar mecanismos informales de coordinación entre el Estado y el sector privado mediante ministros como Nathalie Cely - MCPEC- o Francisco Rivadeneira - Ministerio de Comercio Exterior- que podían decantar en el diseño de instrumentos de gobernanza más formales e institucionales. En contraposición, el sector privado se relacionó con el Estado a través de una perspectiva de aprovechar las oportunidades de negocios fruto de la preponderancia de la construcción de infraestructura gracias a las rentas petroleras y el endeudamiento externo e interno. Precisamente, la oposición política de derecha criticó el cambio de matriz productiva en base a los desajustes macroeconómicos que el financiamiento de la misma provocaba en las finanzas públicas y, por otro lado, la oposición de izquierda cuestionaba el extractivismo todavía imperante que financiaba la contratación y gasto públicos.

Finalmente, el área de políticas de la sociedad del conocimiento no pudo ser controlada completamente por los nodos hegemónicos. Esto debido a que la Senescyt pudo mantener su liderazgo y autonomía sectorial gracias a su adaptación hacia un diseño de políticas sustentadas en la generación de conocimiento a través de la construcción de nuevas universidades o centros de investigación, y otorgamiento de becas.



Red 2007-2009



Red 2010-2013

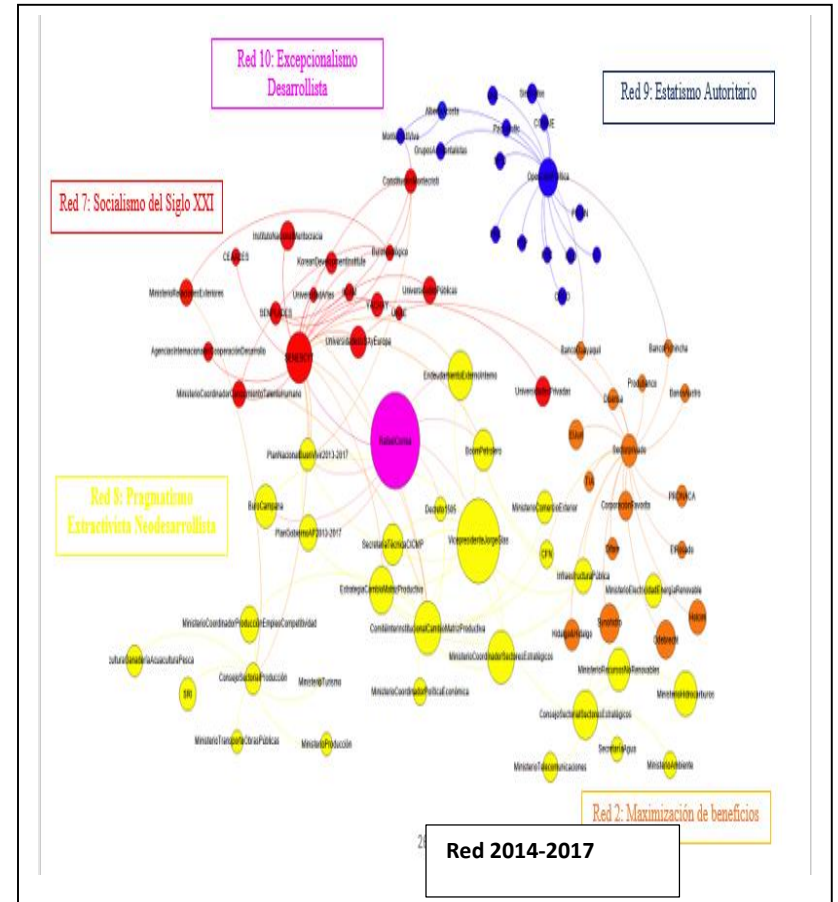


Figura 8. Resumen gráficos estructura  
Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo.

## Capítulo 4

### Red y resultado

#### 4.1 Introducción

En el presente capítulo se analiza la red y resultados del diseño de políticas para el cambio de matriz productiva en el Ecuador entre 2007 y 2017. En primer lugar, se estudian los diferentes procesos históricos correspondientes al periodo de contexto en comparación con el acaecido en la administración de Rafael Correa. Y, en segundo lugar, se analizan las diferentes etapas del proceso de cambio de modelo de desarrollo durante la Revolución Ciudadana.

En tal virtud, se analizan los resultados en términos de continuidades y diferencias entre los procesos históricos de transformación productiva (modernización agroexportadora 1948-1964, ISI 1964-1979, y Reprimarización de la economía 1980-2006) y el cambio de matriz productiva impulsado por el correísmo. Esta contrastación histórica de la dialéctica red y resultado toma en consideración tanto la evolución de las ideas programáticas como la in/coherencia programática entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos. En ambas aristas como pieza transversal se estudian las relaciones de poder y correlaciones de fuerza (*politics*) que explican los resultados de la red en el marco del diseño de políticas (*policy*).

Igualmente, se analiza la dinámica de red y resultado durante la Revolución Ciudadana a través de la comparación de tres periodos previamente identificados (Ideológico 2007-2009, disputa por la hegemonía 2010-2013, y hegemonía fragmentada 2014-2017). En estos tres momentos se estudia tanto las ideas programáticas como tres áreas de políticas (política industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de matriz energética). Finalmente, se establecen conclusiones preliminares.

#### 4.2. Red y Resultado periodos de contexto y la administración de Rafael Correa.

La presente sección analiza las continuidades y diferencias entre los procesos de cambio de matriz productiva correspondientes al capítulo 2, contexto, y el cambio de modelo de desarrollo liderado por la ‘Revolución Ciudadana’ en el marco de las redes de diseño de políticas públicas. Los tres procesos de transformación productiva estudiados en el capítulo 2 - Red de

modernización agroexportadora 1948-1964, Red de Industrialización por Sustitución de Importaciones 1964-1979, y Red de reprimarización de la economía 1980-2006- serán contrastados con el proceso de cambio de matriz productiva acaecido entre 2007 y 2017 a partir de dos ejes temáticos: (i) ideas programáticas y (ii) planteamiento de objetivos y selección de instrumentos.

#### **4.2.1 Red de modernización agroexportadora 1948-1964 y la Revolución Ciudadana**

##### **4.2.1.1 Continuidades y diferencias con respecto a ideas programáticas**

El cambio de modelo de desarrollo diseñado e implementado entre 1948 y 1964 posee particularidades políticas, económicas, y sociales que establecen claras diferenciaciones en relación al cambio de matriz productiva liderado por la administración de Rafael Correa Delgado 60 años después. Sin embargo, ambos procesos se circunscriben en el marco de iniciativas políticas y técnicas que trataron de transformar, en menor o mayor medida, el modelo de desarrollo imperante. El proyecto iniciado en la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por la inclusión del Ecuador en el capitalismo moderno sin alterar el rentismo agroexportador, mientras que el proyecto implementado a inicios del siglo XXI pretendió superar el modelo primario-exportador a través de la ciencia, la tecnología y el conocimiento.

Específicamente en relación a las ideas programáticas, la idea fuerza referente a la maximización de beneficios (Red 2) fue la única que tuvo continuidad entre el periodo de modernización agroexportadora y el cambio de matriz productiva liderado por la Revolución Ciudadana. Empero, dicha continuidad programática tuvo una funcionalidad diferente en ambos periodos tanto para articular redes y actores como en la visión/entendimiento del proceso de transformación productiva. En el caso del proceso acaecido entre 1948 y 1964 la maximización de beneficios fue una idea programática hegemónica que viabilizó la primacía de los nodos del sector privado para determinar las alianzas, la concepción del cambio productivo, y sus límites; mismos que no transgredieron el modelo de acumulación agroexportador. Por lo tanto, la maximización de beneficios como idea programática hegemónica direccionó el aprendizaje estratégico, las creencias programáticas, los intereses, y las comunidades epistémicas de los diferentes actores, sobre todo estatales, articulados en torno a las demás ideas fuerza como fueron: modernización económica agroexportadora (R1), y Alianza para el Progreso (R3).

En contraposición, en el periodo 2007-2017 la maximización de beneficios tuvo un rol secundario en la integralidad del proceso de cambio de modelo de desarrollo. Su protagonismo hegemónico fue ocupado por ideas programáticas cuyos principales nodos fueron actores estatales articulados alrededor de ideas fuerza como: Socialismo del Siglo XXI (R7), Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8), y Excepcionalismo Desarrollista (R10). Ergo, en este periodo histórico la maximización de beneficios (R2) se adaptó según las circunstancias y correlaciones de fuerza al interior del Estado para defender sus intereses y buscar oportunidades de negocios.

En relación a las diferencias, la modernización económica agroexportadora (R1) y la Alianza para el Progreso (R3) fueron ideas fuerza que no sobrevivieron el paso del tiempo y perdieron su influencia como articuladores programáticos en el proceso de cambio de matriz productiva correista. Esto debido a que ambas ideas programáticas promovían la reforma del sistema productivo ecuatoriano en el marco del rentismo agroexportador. Por ejemplo, la idea programática R1 impulsaba la modernización de las relaciones de producción (trabajo-salario) en pos de superar las estructuras feudales como el gamonalismo serrano y el latifundismo cacaotero que impedían la plena incorporación del Ecuador al capitalismo internacional, sin alterar la posición subalterna del país en la división internacional del trabajo. Por otro lado, la Alianza para el Progreso establecía la articulación de nodos en base a la asistencia técnica y financiera a través de la cooperación internacional para modernizar los factores productivos de la agroexportación. Cabe resaltar que la maximización de beneficios (R2) era la idea fuerza que determinaba a las otras ideas programáticas, R1 y R3, lo cual se traducía en que la red que aglutinaba a los agentes económicos privados controlaba las condiciones de posibilidad para realizar cambios, autonomía, y poder relativo de los actores estatales con respecto al cambio de modelo de desarrollo.

Por consiguiente, entre 2007 y 2017 las ideas fuerza R1 y R3 no tuvieron vigencia para articular actores en torno a su visión del cambio de la matriz productiva. Además, la preeminencia de ideas programáticas que posicionaban, más allá de sus diferencias, la transformación productiva como un proceso para subvertir el modelo de acumulación primario-exportador desde una visión estadocéntrica hizo que tanto la modernización económica agroexportadora como la Alianza para el Progreso fueran ideas fuerza obsoletas según el contexto, la coyuntura, y la correlación de

fuerzas existentes durante este periodo histórico. Como resultado, se posicionaron ideas programáticas que articularon a los actores estatales como los principales nodos en el proceso de transformación productiva, las mismas disputaban entre sí la hegemonía del proceso (R7, R8, y R10), pero tenían en común el diseño de políticas públicas que superen el rentismo agroexportador, aunque a partir de diferentes estrategias.

#### **4.2.1.2 Continuidades y diferencias con respecto a planteamiento de objetivos y selección de instrumentos**

En el periodo correspondiente a la modernización agroexportadora 1948-1964 existió coherencia entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos. En el capítulo 2 del presente trabajo académico se describió y analizó la articulación congruente entre los actores de las tres redes de políticas existentes (R1, R2 y R3), lo cual viabilizó que los instrumentos diseñados respondan al objetivo de políticas implícitamente posicionado por la correlación de fuerza existente: la modernización del sistema agroexportador ecuatoriano sin salirse de las fronteras del rentismo. Por ejemplo, instrumentos de políticas como: inversión en infraestructura pública orientada a mejorar las cadenas de agro exportación bananera, ley de fomento agropecuario, créditos subsidiados mediante el Banco Nacional de Fomento, creación de una agencia nodal - JUNAPLA-, Consejo Nacional de la Alianza para el Progreso, entre otros fueron el resultado de la hegemonía de la idea programática de maximización de beneficios (R2). Así como del papel accesorio tanto de la idea fuerza de modernización económica agroexportadora (R1) como de la Alianza para el Progreso (R3) que impidieron la emanación de una idea programática contrahegemónica que agrupe a nodos que interpelen el proceso de modernización económica.

Por lo tanto, la coherencia programática entre las diferentes redes tuvo como consecuencia que exista una complementariedad entre el *policy* (planteamiento de objetivos y selección de instrumentos) y el *politics* (relaciones de poder) en el diseño de políticas públicas. En contraposición, entre 2007 y 2017 no existió una coherencia programática entre las diferentes redes de políticas para el cambio de matriz productiva, a pesar de que ideas fuerza como el Socialismo del Siglo XXI (R7) en el periodo 2007-2009, y el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8) entre 2014 y 2017, ejercieron una hegemonía relativa. Esto debido a que otras ideas programáticas como la maximización de beneficios (R2) que articuló a actores del



sector privado, cuyo rol es determinante para un proceso de transformación productiva, no encontraron una compaginación orgánica con el cambio de matriz productivo correista.

Los diferentes objetivos que promovían el cambio de la matriz productiva en los Planes de Desarrollo 2007-2011, 2009-2013, y 2014-2017 (*policy*) encontraron una contradicción en la selección de instrumentos para su implementación, la misma respondía a la sistemática disputa entre las diferentes redes e ideas programáticas no solo entre el sector privado y el Estado, sino entre los diferentes grupos al interior de la Revolución Ciudadana (*politics*). Por ejemplo, instrumentos como la constitución de Montecristi, la consolidación de SENPLADES como agencia nodal, el mandato constituyente 14 con respecto a la reforma de la educación superior, y el fortalecimiento de la Senescyt respondían a un planteamiento de objetivos que entendía el cambio de la matriz productiva bajo el paraguas del Buen Vivir/*Sumak Kawsay* (R7). En franca disputa otros instrumentos de política como el mandato constituyente 15 referente a la reforma del sistema eléctrico nacional, el posicionamiento del MCPEC como otra agencia nodal, o la inversión pública expansiva para mejorar la competitividad sistémica del país asociaban los objetivos de la transformación productiva con un proceso gradual alimentado por los recursos provenientes del extractivismo petrolero (R8).

Por otro lado, una continuidad entre estas dos etapas históricas reside en la ausencia de instrumentos de políticas públicas que permitieran el disciplinamiento y arraigo de los agentes económicos privados en función de un cambio de modelo de desarrollo. Entre 1948 y 1964, a pesar de la coherencia programática imperante entre las diferentes redes, la hegemonía de la idea fuerza de maximización de beneficios impidió la selección de instrumentos que canalicen los beneficios estatales hacia el sector privado en contrapartidas de este último en favor de la industrialización del país. En tal sentido, actores económicos como Grupo Isaías, Grupo Filantrópica, Grupo Noboa Naranjo, Grupo Económico de Guayaquil, entre otros controlaron a agencias nodales como JUNAPLA y su directorio que debían convertirse en el ente estatal que condicione el apoyo estatal en función de los resultados del sector privado. En consecuencia, en el periodo de la modernización económica agroexportadora las políticas para el salto productivo fueron diseñadas en el marco del rentismo primario-exportador.

Siguiendo la misma lógica, durante la administración de Rafael Correa, 2007-2017, a pesar de la hegemonía de redes e ideas programáticas de carácter estadocéntrico, no se diseñaron instrumentos de política efectivos tanto para disciplinar al sector privado como para su involucramiento en el proceso de cambio de matriz productiva. Durante la década correista se posicionaron diferentes agencias nodales para cumplir la función de disciplinamiento y arraigo frente al sector privado como, por ejemplo: SENPLADES, Ministerio Coordinador de Empleo, Productividad y Competitividad, Vicepresidencia de la República, Senescyt, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, Consejo Sectorial de la Producción, Comité Interinstitucional para el Cambio de Matriz Productiva, entre otros. Empero, las disputas por la hegemonía entre las diferentes redes de políticas al interior del gobierno solamente viabilizaron el diseño de instrumentos organizacionales/institucionales aislados entre las diferentes áreas de políticas (industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de matriz energética). Ergo, a pesar de la retórica estatal contra la iniciativa privada, la ingente inversión estatal en pos de alcanzar la competitividad sistémica fue aprovechada, directa o indirectamente, por monopolios y oligopolios de la construcción, importación, y exportación sin aportar sustancialmente en el proceso de reconversión productiva.

Finalmente, entre 2007 y 2017 tampoco se diseñaron los instrumentos que faciliten el cumplimiento de los objetivos para el salto productivo mediante el arraigo del sector privado en el proyecto de cambio de modelo de acumulación. En otras palabras, las agencias nodales mencionadas líneas atrás, no fueron instancias institucionales que viabilicen la negociación, coordinación, rectificaciones, decisiones consensuadas y rápidas, y evaluación en base a resultados entre el Estado y el sector privado en el proceso de cambio de modelo de desarrollo. En la misma tónica, entre 1948 y 1964, a pesar de la coherencia programática entre las diferentes redes de políticas, no emergió un proyecto nacional que permita el arraigo entre los principales agentes económicos y el Estado para superar los límites del rentismo agroexportador, principalmente por la falta de autonomía de las agencias estatales frente a la maximización de beneficios.

## **4.2.2 Red de Industrialización por Sustitución de Importaciones 1964-1979 y la Revolución Ciudadana**

### **4.2.2.1 Continuidades y diferencias con respecto a ideas programáticas**

La ISI como proceso técnico y político para el cambio de matriz productiva se caracterizó por su emanación en un contexto no democrático, dictadura militar, en el marco del boom petrolero en la Amazonía ecuatoriana. Debido a estas condiciones excepcionales el Estado ecuatoriano, por primera vez en su historia republicana, tuvo autonomía relativa frente al sector privado, sobre todo en términos económicos, para liderar un cambio de modelo de desarrollo. Esta autonomía relativa fue gracias a los recursos económicos provenientes del rentismo petrolero que fue monopolizado por la dictadura militar en favor del Estado, lo cual le permitió impulsar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

El periodo 1964-1979 tuvo como idea hegemónica a la ISI (R4) que buscaba la industrialización del país a través de un rol determinante del Estado en la economía. La inversión pública, subsidios, créditos, entre otros tenían como propósito configurar incentivos para que el sector productivo nacional canalice sus inversiones hacia la generación de valor agregado, en detrimento del sector primario, en un contexto de proteccionismo comercial, boom petrolero, y endeudamiento externo. Durante el correísmo, 2007-2017, una de las ideas fuerza principales fue el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8), cuya esencia programática se asentaba en la materialización de una transformación productiva de manera gradual utilizando las rentas provenientes del extractivismo petrolero y la deuda externa. A pesar de las coincidencias entre estas ideas dos programáticas, R4 y R8, en cuanto a la instrumentalización del rentismo petrolero y el endeudamiento externo como principales palancas para financiar el cambio de modelo de desarrollo, la ISI no tuvo una continuidad como idea fuerza durante el correísmo.

Esto último debido a la deslegitimación de la ISI como paradigma hegemónico, tanto a nivel regional como nacional, como consecuencia de sus magros resultados y al ser posicionada como una de las causas de la crisis de la deuda y la década perdida (1980s) en América Latina.

Además, el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8) se diferenció programáticamente de la ISI (R4) porque este último enfatizó la superación del modelo primario-exportador exclusivamente a través de la industrialización de la economía. Mientras que la idea fuerza R8

subrayó la importancia del diseño e implementación de políticas afincadas en la generación de conocimiento, ciencia, tecnología y servicios como principales estrategias para cambiar la matriz productiva. Ergo, la ISI como idea fuerza fue un antecedente histórico para el proceso liderado por la Revolución Ciudadana, sin embargo, no tuvo una continuidad programática real en la articulación de redes de política.

En contraposición, la idea programática referente a la maximización de beneficios (R2) tuvo una continuidad entre estos dos periodos históricos. La misma radicó en que tanto en el proceso liderado por la dictadura militar como en el correísmo esta idea fuerza no tuvo un rol hegemónico debido al carácter estadocéntrico del cambio de modelo de desarrollo. Igualmente, los agentes económicos agrupados en torno a este paradigma implementaron una estrategia de adaptabilidad para defender sus intereses empresariales y aprovechar las oportunidades de negocio que generaron las intervenciones estatales en la economía nacional en la década de 1970s y en los primeros años del siglo XXI.

Otra idea fuerza correspondiente al periodo ISI que no mantuvo su vigencia programática fue la Modernización Económica Extractivista (R5). La misma articuló a actores que concebían el cambio de matriz productiva como un proceso de fortalecimiento del Estado tanto en su institucionalidad, infraestructura, como competencias y capacidades. La transformación económica del modelo agroexportador no fue una prioridad para los actores articulados en torno a esta idea programática, dado que este espacio fue una tercera vía o alternativa como resultado de las estrategias de contención y defensa de los actores agrupados alrededor de la maximización de beneficios (R2).

Por lo tanto, la pugna de poderes y correlación de fuerzas entre el sector privado y el Estado tuvo como consecuencia que el primero implemente estrategias de contención en defensa de sus intereses dado que, por primera vez en la historia ecuatoriana, no controlaba el modelo de desarrollo imperante. Estas estrategias se apalancaron en los actores estatales implementadores de las decisiones políticas sobre el cambio de modelo de desarrollo. Por consiguiente, los nodos agrupados en torno a la idea de Modernización Económica Extractivista (R5) fueron el resultado

de esta correlación de fuerzas, y encontraron una ‘salida’ en la modernización estatal, antes que en la reestructuración del sistema productivo.

Finalmente, esta idea fuerza, R5, no tuvo continuidad en el proceso de cambio de matriz productiva entre 2007 y 2017 porque las condiciones de posibilidad fueron diferentes en cuanto a la disputa y correlación de fuerzas en relación al sector privado. Durante la administración de Rafael Correa, los actores articulados en torno a la idea fuerza de maximización de beneficios (R2) no tuvieron la suficiente fuerza de intervención e influencia en las redes de políticas estatales. Sin embargo, las disputas por la hegemonía y conflictos entre las redes al interior del gobierno si generaron contradicciones en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva.

#### **4.2.2.2 Continuidades y diferencias con respecto a planteamiento de objetivos y selección de instrumentos**

El proceso de salto productivo liderado por la dictadura militar y el cambio de matriz productiva impulsado por la Revolución Ciudadana guardan una continuidad con respecto a la contradicción entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos en el diseño de políticas. Esto debido a que el proyecto de industrialización llevado a cabo entre 1964 y 1979 tenía como su principal objetivo la superación del modelo primario exportador y sus rezagos feudales - gamonalismo y el latifundismo- mediante la sustitución de importaciones. Este macro objetivo de política pública fue plasmado en documentos programáticos como: Los Principios Filosóficos y Plan de Acción de Gobierno, Planes Quinquenales de Desarrollo, Plan Integral de Transformación y Desarrollo (PITD), lineamientos del PITD, entre otros.

Sin embargo, la selección de instrumentos para materializar este objetivo en la realidad social se caracterizó por el diseño de mecanismos carentes de la capacidad para forjar un proyecto nacional con arraigo tanto con el sector privado como con la sociedad civil. Tampoco se diseñaron instrumentos de política que viabilicen el disciplinamiento del sector privado en cuanto a: toma de decisiones estratégicas, cambio de rumbo en el proceso de transformación productiva, evaluación de resultados, coordinación y consenso, entre otros. Por ejemplo, las exenciones tributarias, los certificados de abono tributarios, barreras arancelarias y para-arancelarias, la ley

de promoción industrial, las bajas tasas de interés, la política cambiaria estable, subsidios a la producción industrial, entre otros instrumentos no respondieron al diseño de una estrategia sistemática e integral. No se elaboraron mecanismos, procesos formales, ni agencias nodales que permitan la contrastación entre las prestaciones estatales recibidas por parte del sector privado y sus resultados en términos de industrialización.

JUNAPLA y sus comisiones sectoriales fueron fortalecidas con respecto al periodo 1948-1964, por ende, fueron diseñadas como agencias nodales en la elaboración, implementación, monitoreo y seguimiento del proceso de industrialización. Empero, su rol como agencia nodal se limitó al diseño y coordinación de los documentos programáticos para el cambio de modelo de desarrollo (principios filosóficos, PIDT, planes quinales de desarrollo, etc.). Su capacidad de disciplinamiento y arraigo ante los agentes económicos privados fue seriamente limitada dado que los nodos estatales con la competencia para la implementación de las políticas fueron los encargados de las negociaciones, coordinación, y transferencia de recursos económicos al empresariado nacional como: Ministerio de la Producción, Ministerio de Industrias y Comercio, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, entre otros.

En consecuencia, a pesar de la hegemonía relativa de los nodos estatales articulados en torno a la idea programática ISI (R4); la capacidad de adaptación, defensa, e intervención del sector privado nacional (R2) tuvo como resultado una correlación de fuerzas (*politics*) que generó la contradicción entre los objetivos planteados y la selección de instrumentos (*policy*). Siguiendo la misma lógica, entre 2007 y 2017 existió una contradicción entre objetivos y selección de instrumentos en el diseño de políticas para el cambio de matriz productiva debido a la fragmentación, disputa, y atomización de los principales actores al interior del Estado articulados en torno a ideas programáticas contrapuestas (R7, R8, y R10). Por ejemplo, los nodos agrupados alrededor de la idea fuerza del Socialismo del Siglo XXI (R7) durante el periodo 2007-2009 plasmaron los objetivos de política pública para el cambio de modelo de desarrollo en documentos programáticos como la Constitución de Montecristi y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009.

Pero, la mayoría de los instrumentos para la implementación de esta visión del salto productivo atada al Buen Vivir fueron diseñados por actores que concebían la transformación productiva desde otra óptica, visión pragmática y extractivista (R8). Por ende, nodos como MCPEC, Consejo Sectorial de la Producción, Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva, Vicepresidencia de la República, entre otros tenían como principal competencia la implementación, coordinación, negociaciones y evaluación de las políticas con el sector privado. Las mismas no se caracterizaron por la construcción de mecanismos eficaces de gobernanza institucionalizados para la generación de arraigo y disciplinamiento frente a los capitales privados.

Finalmente, otra continuidad entre estos periodos históricos se sustenta en que tanto la dictadura militar como la Revolución Ciudadana utilizaron como principales palancas financieras para el cambio de modelo de desarrollo a las rentas petroleras y al endeudamiento externo. En el periodo comprendido entre 1964-1979, así como entre 2007 y 2017 existió un boom petrolero en el mercado internacional. Además, en ambos casos, ante la estabilización de precios de este *commodity*, se diseñaron políticas fiscales de endeudamiento agresivo en los mercados financieros internacionales como mecanismo para seguir financiando el cambio de matriz productiva. Ergo, la Industrialización por Sustitución de Importaciones (gobierno militar) y la administración de Rafael Correa compartieron una contradicción entre el objetivo de superar el rentismo y los instrumentos de carácter extractivista -renta petrolera- diseñados para tal empresa.

#### **4.2.3 Red de reprimarización de la economía 1980-2006 y la Revolución Ciudadana**

##### **4.2.3.1 Continuidades y diferencias con respecto a ideas programáticas**

Como consecuencia de la crisis de la deuda y la inestabilidad macroeconómica que sufrió el país desde finales de la década de 1970s, los proyectos de cambio de modelo de desarrollo a través de la industrialización fueron deslegitimados a nivel nacional y regional. El precio internacional del petróleo sufrió una caída dramática en comparación al boom de este *commodity* en la década anterior. Sin mencionar que el Ecuador inició un proceso de transición democrática en 1979 mediante el cual los gobiernos militares entregaron el poder político a gobiernos democráticos y constitucionales. En este contexto, se produce un cambio de ciento ochenta grados en relación a la estrategia de desarrollo diseñada e implementada por el país como alternativa para superar la

crisis fiscal. Esta estrategia se diferenci6 diametralmente de la ISI (R4), dado que daba primacía al liberalismo económico.

Específicamente con respecto a ideas programáticas, el periodo 1980-2006 se caracterizó por la hegemonía de dos ideas fuerza: maximización de beneficios (R2) y neoliberalismo (R6). La primera permiti6 la reconfiguración y articulaci6n de agentes del sector privado previamente desplazados del control del modelo de desarrollo por la dictadura militar (ISI). Ante la p6rdida de autonomía relativa del Estado a causa del declive económico, caída de precio del petr6leo, y democratizaci6n; los agentes económicos privados volvieron a retomar su rol preponderante en el sistema productivo nacional. La segunda idea programática, neoliberalismo, fue abanderada, en menor o mayor medida, por los gobiernos democráticos como un paradigma económico para salir de la crisis macroeconómica impulsado por el FMI, Banco Mundial, Departamento del Tesoro de Estados Unidos y otros actores relevantes a nivel internacional. En consecuencia, estas dos ideas programáticas tuvieron un papel hegemónico en las redes de diseño de polítimas p6blicas porque posicionaron el libre juego de la oferta y la demanda como palancas de desarrollo en detrimento de la inversi6n, regulaci6n e intervenciones estatales.

En contraposici6n, las ideas programáticas que tuvieron una hegemonía relativa en los diferentes periodos de la Revoluci6n Ciudadana (R7, R8 y R10), se caracterizaron por su carácter estadocéntrico. En otras palabras, en un contexto de boom petrolero y endeudamiento externo el Estado recuper6 su autonomía relativa para liderar el proceso de transformaci6n productiva. Por consiguiente, existe una diferenciaci6n estructural entre las ideas fuerza que articularon a las redes de diseño de polítimas en relaci6n al modelo de desarrollo entre el periodo de reprimitizaci6n de la economía y la administraci6n de Rafael Correa Delgado, 2007-2017. Precisamente la autodenominada Revoluci6n Ciudadana fue un proyecto polítimo que se posicion6 ante el electorado ecuatoriano a partir de la interpelaci6n del modelo polítimo y el sistema económico-productivo acaecidos entre 1980 y 2006.

Otra diferencia con respecto a ideas programáticas entre estos dos periodos históricos se centra en el retorno de la modernizaci6n económica agroexportadora (R1) como idea fuerza en el periodo comprendido entre 1980 y 2006. Este paradigma tiene raíces históricas en el Ecuador, inclusive



antes de su emanación como República independiente; sin embargo, su más reciente antecedente fue durante el periodo 1948-1964. Este resurgimiento fue la consecuencia de la hegemonía de ideas programáticas como la maximización de beneficios (R2) y el neoliberalismo (R6) porque viabilizaron una coherencia programática entre las redes neoliberales que controlaban el Estado y el sector privado que retomó su poder de veto en relación al sistema productivo imperante. Ergo, la reprimarización de la economía nacional fue posicionada como la mejor estrategia para solventar la crisis macroeconómica mediante el fortalecimiento del sector agroexportador en detrimento de las iniciativas de industrialización proteccionistas.

A diferencia del retorno de la estrategia de modernización agroexportadora, en el periodo 2007-2017 la generación de divisas mediante la consolidación del comercio exterior de bienes primarios fue entendida como una de las causas del subdesarrollo. Por ende, esta idea programática no solo que no tuvo cabida como paradigma articulador de las diferentes redes, sino que las mismas propiciaban el diseño de políticas públicas que permitan la superación del rentismo agrícola afincado en el monocultivo. Esto mediante el reemplazo progresivo de estas actividades productivas por aquellas enmarcadas en la ciencia, tecnología, innovación y conocimiento. Finalmente, el neoliberalismo como idea programática (R6) fue deslegitimado en las redes de políticas de la década correista, pasando a ocupar posiciones secundarias, sobre todo, como articulador de los actores políticos que estaban en contra del cambio de matriz productiva.

#### **4.2.3.2 Continuidades y diferencias con respecto a planteamiento de objetivos y selección de instrumentos**

Los objetivos de política pública del periodo de reprimarización de la economía 1980-2006 en relación al modelo de desarrollo, se sustentaron en obtener estabilidad macroeconómica y superar la crisis fiscal. Estos objetivos se vieron plasmados en las diferentes programas y planes de ordenamiento de las finanzas públicas como: plan de emergencia económica nacional, plan macroeconómico de estabilización, ley de reordenamiento de materia económica, programa de estabilización económica y social, entre otros. La selección de instrumentos para materializar la consecución de estos objetivos de ajuste fiscal guardó coherencia programática dado que la superación del modelo de desarrollo primario-exportador fue descartada. En su defecto, la reprimarización de la economía a través del fortalecimiento de las exportaciones tradicionales,

fue posicionado como un mecanismo efectivo para generar divisas que permitan atender el servicio de la deuda y la reactivación del aparato productivo nacional.

Por ejemplo, se seleccionaron instrumentos de política que tenían como motivación principal el desmantelamiento sistemático del peso predominante del Estado en la economía nacional, el mismo fue una herencia del periodo 1964-1979. Este debilitamiento estatal se enfocó tanto en su poder de regulación como en su posicionamiento como un agente que distorsionaba los incentivos del mercado para impulsar un proceso de industrialización. En tal virtud, se diseñaron instrumentos como: eliminación de los subsidios al fomento industrial, ley de modernización y privatizaciones de activos estatales, normas de propiedad intelectual alienadas a las disposiciones de la OMC, eliminación de controles de precios, renegociaciones de deuda externa, incremento de precios de los servicios públicos, eliminación del impuesto a la renta, créditos de estabilización ante el FMI, entre otros. Por lo tanto, estos instrumentos restaban importancia al rol del Estado en la economía en favor de que esos espacios sean ocupados por los agentes económicos privados tanto nacionales como internacionales. Lo cual se alineaba con los objetivos planteados para superar el desequilibrio macroeconómico mediante el debilitamiento estatal.

Esta coherencia programática entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos (*policy*) entre 1980 y 2006, más allá de los resultados socioeconómicos de esta estrategia, fue el reflejo de la correlación de fuerzas existentes durante este periodo (*politics*). Esto debido a que las ideas hegemónicas, maximización de beneficios (R2), neoliberalismo (R6), y modernización económica agroexportadora (R1), se complementaron para la articulación de los diferentes actores en redes de diseño de políticas integradas entre sí. Empero, la inestabilidad política que inició en 1996 respondió más a desafíos de actores de oposición social y política extra institucionales y a los resultados sociales de las políticas neoliberales, antes que a una contradicción o disputa en las redes de diseño en mención.

En contraposición, durante la administración de Rafael Correa no existió una coherencia programática entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos. Esto debido a que como se ha explicado en secciones precedentes, existieron visiones diferentes tanto sobre el cambio de matriz productiva como en las estrategias para su consecución entre las redes al

interior de la Revolución Ciudadana. En otras palabras, durante este periodo existió una contradicción entre objetivos y selección de instrumentos (*policy*), más allá de los resultados de estas políticas, dado que las redes no pudieron compaginarse entre sí, y reflejaron las disputas por la hegemonía (*politics*) entre ideas programáticas que convivían en permanente disputa al interior del gobierno.

Sin embargo, existe una continuidad en este rubro entre los dos periodos históricos analizados. En ambos periodos no se diseñaron instrumentos de política pública efectivos que promuevan el disciplinamiento y arraigo del sector privado en relación al modelo de desarrollo priorizado. Específicamente en relación al proceso acaecido entre 1980 y 2006, los agentes económicos privados disciplinaron al Estado ecuatoriano debido a la correlación de fuerzas existentes. Por ejemplo, se diseñaron instrumentos legales como la constitución de 1998 que en su título XII elevó a rango constitucional los principios del neoliberalismo, la reprimarización de la economía, y la maximización de beneficios del sector productivo.

En la misma tónica, se careció de agencias nodales que lideren, coordinen, y evalúen los subsidios que mantuvo el Estado ecuatoriano en favor de los agroexportadores como: seguro de créditos para las exportaciones, eliminación de barreras arancelarias, fondo de promoción de exportaciones, créditos a tasas preferenciales a través de la CFN y el Banco de Fomento, entre otros. Además, agencias nodales históricas como JUNAPLA desaparecieron en favor del posicionamiento de instrumentos como: Consejo Nacional de Modernización (privatizaciones), Banco Central, Junta Monetaria, Junta Bancaria, Ministerio de Finanzas, y la primacía de los planes de ordenamiento de finanzas públicas por sobre los planes de desarrollo.

A pesar de que la visión del modelo de desarrollo entre 2007 y 2017 fue diametralmente diferente con respecto al periodo de reprimarización de la economía, tampoco la administración de Correa diseñó instrumentos eficaces de disciplinamiento y arraigo para el sector privado y la sociedad civil. En relación al disciplinamiento, las disputas por la hegemonía interna entre las diferentes redes al interior del gobierno impidieron la consolidación de agencias nodales como: SENPLADES, Senescyt, MCPEC, Vicepresidencia, entre otros. Finalmente, la Revolución Ciudadana tampoco fue capaz de diseñar instrumentos de política de negociación y acuerdos que

viabilicen la construcción de un proyecto nacional por la transformación productiva que traspase los linderos del Estado.

#### **4.2.4 Conclusiones preliminares**

La comparación entre las redes de diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo correspondientes a los periodos históricos de contexto y la Revolución Ciudadana tienen marcadas continuidades y diferencias. Las mismas demuestran tendencias históricas en cuanto a la configuración tanto de ideas programáticas como la relación entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos.

En el periodo histórico comprendido entre 1948 y 1964 la idea programática hegemónica fue aquella relacionada a la maximización de beneficios (R2), misma que lideró a los nodos articulados en torno a las demás redes: modernización económica agroexportadora (R1) y Alianza para el Progreso (R3). En contraposición, durante el correísmo la maximización de beneficios ejerció un rol secundario como idea fuerza, limitándose a una adaptación estratégica para defender sus intereses y aprovechar las oportunidades de negocio según las correlaciones de fuerzas existentes.

Otra diferencia recae en que las ideas programáticas R1 y R3, que tuvieron su apogeo en el periodo de modernización agroexportadora, no mantuvieron su vigencia entre 2007 y 2017. Esto debido a que dichas ideas fuerza se enmarcaban en la conservación del rentismo agroexportador, por ende, no encontraron espacio para articular a nodos durante la administración de Correa dado que este gobierno impulsó la transformación del modelo primario exportador. Ergo, las ideas programáticas que tuvieron un rol primordial durante la Revolución Ciudadana se caracterizaron por su carácter estadocéntrico, estas fueron: Socialismo del Siglo XXI (R7), Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8), y Excepcionalismo Desarrollista (R10).

Con respecto al planteamiento de objetivos y selección de instrumentos entre 1948 y 1964 existió una coherencia programática entre las redes hegemónicas, R1, R2 y R3, lo cual tuvo como resultado la complementariedad entre objetivos y selección de instrumentos. En otras palabras, al existir una armonía entre las diferentes redes de políticas (*politics*) su consecuencia inherente fue

la compaginación entre los elementos del *policy* (objetivos y selección de instrumentos) con respecto al diseño de políticas sobre el modelo de desarrollo. En contraposición, en el periodo 2007-2017 no primó una coherencia programática en el *policy* debido a que existió una permanente disputa entre las diferentes redes (*politics*) -R7, R8, y R10- por la hegemonía en el proceso de cambio de matriz productiva.

Sin embargo, una continuidad relevante entre ambos periodos históricos fue que en ninguno de ellos se diseñaron instrumentos de política pública eficaces para generar arraigo y disciplinamiento tanto en el sector privado como en la sociedad civil en relación al cambio de modelo de desarrollo. En el periodo correspondiente a la modernización agroexportadora esta ausencia respondió a la hegemonía del sector privado y la falta de autonomía relativa del Estado. Mientras que durante el correísmo la misma respondió a la disputa interna por la hegemonía que atomizó y fragmentó a agencias nodales en áreas de políticas aisladas como: política industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de la matriz energética.

Por otro lado, en el periodo 1964-1979 la idea programática hegemónica fue la Industrialización por Sustitución de Importaciones -ISI- (R4). Pero, durante el correísmo esta idea fuerza no fue utilizada como articulador programático de nodos porque la misma fue deslegitimada. En tal virtud, una de las ideas fuerza que disputó la hegemonía entre 2007 y 2017 fue el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8), esta idea al igual que la ISI promovía la superación del modelo rentista. Empero, la idea fuerza R8 enfatizaba la generación de ciencia, tecnología, innovación, y servicios a diferencia de la limitada visión de la ISI que se reducía a un proceso de industrialización.

Una continuidad entre ambos periodos históricos fue el rol secundario de la idea programática de maximización de beneficios (R2). Esto debido a que tanto en el periodo ISI como en la administración de Rafael Correa el sector privado no tuvo un rol hegemónico gracias al carácter estadocéntrico del proceso de cambio de matriz productiva, explicado por la autonomía relativa del Estado por las rentas petroleras y el endeudamiento externo. Ergo, los nodos privados se adaptaron a la correlación de fuerzas existentes para proteger sus intereses y aprovechar las oportunidades de negocio que trajo consigo la intervención del Estado en la economía nacional.

Sin embargo, a diferencia del periodo correista, entre 1964 y 1979 los actores agrupados en torno a la maximización de beneficios si tuvieron la capacidad para dividir las fuerzas al interior del Estado. Esto último se reflejó en la emanación de la idea programática de Modernización Económica Extractivista (R5), la misma se posicionó como una tercera vía que articuló a actores estatales que buscaban la modernización institucional del Estado ecuatoriano, pero no la transformación productiva del país.

En relación al planteamiento de objetivos y selección de instrumentos existió una continuidad entre ambos periodos históricos porque ninguno fue capaz de diseñar instrumentos de políticas que respondan al planteamiento de sus objetivos. Específicamente esta contradicción programática en el *policy* se reflejó en la incapacidad para la generación de mecanismos que promuevan el arraigo y disciplinamiento tanto para el sector privado como para la sociedad civil en relación al cambio de matriz productiva. En el caso del periodo ISI esta contradicción entre objetivos e instrumentos fue el resultado de la correlación de fuerzas existentes (*politics*) dado que el sector privado logró intervenir y dividir al Estado a través de la articulación de las instituciones estatales implementadoras de las políticas bajo la idea fuerza R5, misma que no buscaba la materialización de un salto productivo.

En el periodo 2007-2017 la contradicción en el *policy* fue la consecuencia lógica de la disputa permanente por la hegemonía entre las ideas programáticas R7, R8, y R10 (*politics*), lo cual fragmentó las capacidades estatales para diseñar e implementar objetivos e instrumentos coherentes para el cambio de modelo de desarrollo. Empero, otra continuidad entre el periodo ISI y la década correista fue que ambos utilizaron las rentas petroleras y el endeudamiento externo como principales mecanismos para financiar la transformación productiva. Por lo tanto, existió una clara contradicción entre el objetivo de superar el modelo primario exportador y la utilización del extractivismo petrolero como instrumento para dicho fin.

En relación al periodo 1980-2006 existió una manifiesta diferenciación con la Revolución Ciudadana en cuanto a las ideas programáticas hegemónicas. Durante el periodo de Reprimarización de la Economía las ideas fuerza preponderantes fueron: la maximización de beneficios (R2), y el neoliberalismo (R6). En contraposición, en la administración de Rafael

Correa las ideas programáticas que se disputaban la hegemonía del proceso se caracterizaron por su carácter estadocéntrico, R7, R8, y R10. Además, la armonía y relevancia tanto de la maximización de beneficios como del neoliberalismo generaron las condiciones para el resurgimiento de la idea fuerza de la modernización económica agroexportadora (R1), que había tenido su clímax entre 1948 y 1964. Ergo, durante el correísmo ninguna de las ideas programáticas correspondientes al periodo 1980-2006 (R1, R2 y R6) disputaron la hegemonía del proceso de cambio de matriz productiva dado que su esencia se centró en el debilitamiento del Estado y la resurrección del modelo primario-agroexportador.

Por otro lado, con respecto al planteamiento de objetivos y selección de instrumentos existió una diferencia entre ambos periodos históricos. Entre 1980 y 2006 las redes de diseño de políticas se caracterizaron por una armonización en las relaciones de poder (*politics*). Esto debido a que tanto las redes (R1, R2 y R6) como los actores articulados en torno a ellas tenían como objetivo de política alcanzar el equilibrio macroeconómico y el fortalecimiento de las exportaciones tradicionales ecuatorianas para la generación de divisas. Sin mencionar la ausencia de ideas programáticas o redes contra hegemónicas por lo menos en las áreas de diseño de políticas relacionadas al sistema productivo ecuatoriano. Por ende, esta armonía en el *politics* se reflejó en una coherencia programática en el *policy* dado que los instrumentos respondieron a los objetivos planteados, dichos instrumentos de política se caracterizaron por buscar la reprimarización de la economía y el retiro del Estado del sector productivo nacional.

En contraposición, durante el correísmo no existió una armonización entre las diferentes redes de políticas debido a su lucha constante por la hegemonía del proceso de transformación productiva. Lo cual tuvo como resultado la inexistencia de una coherencia programática entre los objetivos planteados y la selección de instrumentos (*policy*), especialmente en relación a la generación de mecanismos de gobernanza que promuevan disciplinamiento y arraigo para el sector privado y la sociedad civil. Finalmente, con respecto a este último punto en el periodo de reprimarización de la economía tampoco se pudieron generar los mecanismos de gobernanza referidos dado que fue el sector privado el que disciplinó al Estado.

En conclusión, la comparación entre las redes de diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo entre los periodos de contexto y la Revolución Ciudadana dejan dos tendencias históricas. En primer lugar, en cuanto a las ideas programáticas existe una coherencia a lo largo de las décadas por parte de la maximización de beneficios. Esto último se sustenta en la capacidad de adaptación de esta idea fuerza para articular nodos en torno a la defensa de sus intereses y aprovechamiento de oportunidades de negocios según las correlaciones de fuerza existentes en los diferentes procesos de cambio de modelo de desarrollo. Y, en segundo lugar, en relación al planteamiento de objetivos y selección de instrumentos, los procesos de transformación productiva han mantenido como una variable constante su incapacidad para generar instrumentos de gobernanza eficaces tanto para disciplinar como para construir un proyecto nacional, con el sector privado y la sociedad civil, en torno al cambio de matriz productiva.

### **4.3 Red y resultado diseño de políticas 2007-2017**

En la presente sección se analiza la dinámica y resultados de las redes de diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva durante la administración de Rafael Correa. En primer lugar, este análisis abarca el estudio de la etapa ideológica del proceso (2007-2009) y el periodo de disputa por la hegemonía (2010-2013). En segundo lugar, se analiza la evolución de las redes de políticas correspondientes al periodo de hegemonía fragmentada (2014-2017). En ambos apartados se estudia tanto la dinámica de las ideas programáticas como la interacción de las diferentes redes de diseño en tres áreas de políticas: política industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de matriz energética.

#### **4.3.1 De la hegemonía ideológica a la disputa permanente**

##### **4.3.1.1 Ideas programáticas**

El cambio de modelo de acumulación durante el correísmo no fue un proceso lineal ni unidireccional, las redes de diseño de políticas se caracterizaron por sus diferencias y particularidades tanto en el entendimiento de en qué consistía la transformación productiva, como en las estrategias para llevarla a cabo. En tal virtud, entre 2007 y 2009 la idea programática preponderante que articuló a los diferentes nodos hegemónicos fue el Socialismo del Siglo XXI (R7). Esta idea fuerza enfatizó el cambio de matriz productiva no solo como un salto cualitativo



en términos de la producción nacional, sino como un cambio civilizatorio de las relaciones de producción en armonía con la naturaleza y los saberes de los pueblos ancestrales. En otras palabras, la superación del modelo de desarrollo primario exportador no fue posicionado como un fin en sí mismo. En contraposición, para esta idea programática tanto el *Sumak Kawsay* o Buen Vivir fueron concebidos como medios y fines del proceso en sí mismos.

El extractivismo petrolero fue posicionado como uno de los problemas estructurales que debía ser resuelto como parte angular en la estrategia de superación del rentismo. Ergo, el Socialismo del Siglo XXI (SSXXI) como idea programática no legitimó la instrumentalización de las rentas petroleras como palanca de financiamiento para materializar el cambio de matriz productiva. En ese sentido, los nodos que se articularon en torno a esta idea fuerza abanderaron el cambio de modelo de acumulación desde una óptica socioambiental y centrada en la generación de conocimiento, por ejemplo: buro ideológico de AP, Constitución de Montecristi, Asamblea Nacional Constituyente, SENPLADES, Plan de Gobierno 2007-2011, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, entre otros.

En un contexto caracterizado por la refundación política y económica del país a través de una Asamblea Nacional Constituyente, la idea fuerza del SSXXI (R7) obtuvo una hegemonía relativa debido a que sus principales nodos ocupaban posiciones cruciales para la consolidación hegemónica de la Revolución Ciudadana. Por lo tanto, se allanó el camino para la ideologización del proceso de transformación productiva de la mano de las críticas a la partidocracia y al neoliberalismo. Sin embargo, entre 2007 y 2009 el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (PEN) (R8) fue una idea fuerza que se erigió como una alternativa programática para actores, sobre todo al interior del Estado, que no compartían la visión ideológica del cambio de modelo primario-exportador. Al contrario, la PEN concebía el salto productivo como un proceso político y técnico antes que ideológico y filosófico, en el cual una estrategia de carácter gradual y utilitaria era determinante para su consecución.

Esta idea programática posicionó la utilización de las rentas provenientes del extractivismo petrolero como un mecanismo insustituible para financiar la transformación productiva. Es decir, el extractivismo serviría para acabar con el propio extractivismo mediante la generación de

competitividad sistémica a través de un Estado fuerte. Precisamente la emanación de un Estado con autonomía relativa frente al sector privado, sobre todo en términos económicos, era un factor determinante para iniciar un proceso de cambio de modelo de desarrollo. La vigencia de este factor dependía de la capacidad estatal para acumular poder económico, esta condición de posibilidad era imposible sin el control de las rentas petroleras. Ergo, esta idea fuerza legitimó al extractivismo como instrumento esencial para transformar el sistema productivo nacional, y dismantelar las estructuras políticas, económicas, sociales, y culturales que mantenían al Ecuador en el subdesarrollo.

Por ejemplo, nodos como el buro electoral de campaña, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE), Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC), Ministerio de la Producción (MIPRO), entre otros se articularon en torno a esta idea fuerza. Es importante mencionar que la articulación de esta red de diseño permitió que sus actores ocupen roles implementadores en el gobierno, a diferencia de aquellos actores ideológicos que se concentraron en posiciones dentro del poder constituyente.

También durante este periodo de tiempo el Excepcionalismo Desarrollista (R10) fue una idea fuerza que se erigió como un árbitro para zanjar controversias sobre decisiones concretas y estratégicas. Su esencia programática consistió en atemperar, controlar, y administrar los intereses de las diferentes redes de diseño de políticas contrapuestas (R7 y R8) para el cambio de matriz productiva. De tal manera que el principal actor que se articuló y lideró en torno a esta idea fuerza, más allá de que ciertos actores no humanos -decretos ejecutivos-, fue el entonces Presidente de la República Rafael Correa Delgado. Por ejemplo, el Excepcionalismo Desarrollista impidió la consecución de la hegemonía absoluta del proceso de cambio de matriz productiva por parte de los nodos ideológicos entre 2007 y 2009.

Los actores pertenecientes al sector privado se articularon mayoritariamente alrededor de la idea programática de maximización de beneficios (R2). Esta última se sustentó principalmente, durante este periodo, en la defensa de los intereses empresariales ante la amenaza que representó un proceso ideológico de cambio de modelo de acumulación. Por ejemplo, nodos como las universidades privadas, cámaras de comercio, cámaras de la producción, asociación de bancos

privados, entre otros mantuvieron una fuerte oposición a la transformación productiva, especialmente durante la Asamblea Nacional Constituyente. En la misma tónica, el Estatismo Autoritario (R9) fue una idea programática que articuló a los diferentes actores de oposición frente al salto productivo en clave político-partidista. Ergo, organizaciones políticas principalmente de derecha como PSC, PRIAN, PSP, entre otras se agruparon para oponerse de manera institucional al cambio de matriz productiva. Esto último se sustentó en que la transformación productiva fue concebida como un proceso autoritario de homogenización social impuesto de manera antidemocrática por un Estado intervencionista, el cual cercenaba las libertades económicas y empresariales de la sociedad ecuatoriana. Cabe resaltar que durante este periodo histórico debido a la consolidación plebiscitaria del proyecto político correista, la influencia de las redes de políticas por fuera del Estado, R2 y R9, para articular una contra-hegemonía en el diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo fue prácticamente nula.

Empero, durante el periodo histórico 2010-2013 existió una transformación cualitativa en la correlación de fuerzas de las ideas programáticas en mención. Esto ocurrió gracias a la culminación del proceso de consolidación del poder político del correísmo, una vez que se concluyó con la elaboración de la Constitución de Montecristi. En consecuencia, este nuevo contexto abrió el camino para una disputa por la hegemonía del cambio de matriz productiva y la desideologización de dicho proceso. Tal como se mencionó en líneas precedentes, las ideas programáticas R2 y R9 no tenían capacidad para articular actores que configuren una contra hegemonía contra las diferentes redes de diseño de políticas al interior del Estado. Por lo tanto, durante la Revolución Ciudadana la confrontación programática por la hegemonía del cambio de matriz productiva tuvo como principales protagonistas a las ideas fuerza de carácter estadocéntrico (R7, R8 y R10).

En primer lugar, el SSXXI (R7) decreció en su capacidad articuladora debido a su esencialismo ideológico. Además, el debilitamiento de esta idea fuerza fue el resultado de la terminación de funciones de la Asamblea Nacional Constituyente que cerró espacios reales de poder ocupados por sus nodos. Ante este debilitamiento progresivo esta idea programática se dividió en dos alternativas; por un lado, la visión esencialista siguió articulando nodos que mantuvieron sus

posiciones ideológicas en favor del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir. Los mismos salieron del gobierno y asumieron un nuevo rol de oposición política al cambio de matriz productiva desde una perspectiva de izquierda. Por ejemplo, nodos como Alberto Acosta, grupos ambientalistas, Pachakutic, sindicatos, UNE, movimientos sociales, entre otros.

Por otro lado, la escisión de esta idea fuerza viabilizó la emanación de una idea programática acomodaticia o con menor rigor ideológico. Esta última aglutinó actores como SENPLADES, Senescyt, René Ramírez, Constitución de Montecristi, Fander Falconi, entre otros. Estos nodos se articularon aceptando al extractivismo como un mal necesario para la superación del modelo de desarrollo primario-exportador, y se quedaron en el gobierno ocupando posiciones de poder secundarias. En otras palabras, esta idea programática más gradualista reconoció tácitamente la importancia de las rentas petroleras para hacer efectivo un cambio de ciento ochenta grados de la economía ecuatoriana afincado en la generación de conocimiento.

La idea programática que entró en franca disputa con la visión ideológica menos purista que se quedó en el gobierno, fue el PEN (R9). Este paradigma mejoró su poder relativo para articular nodos, en comparación con el periodo 2007-2009, gracias al incremento de los precios internacionales del petróleo. El boom de esta *commodity* allanó el camino para posicionar sus principales ejes programáticos como la generación de competitividad sistémica a través del gasto público por parte de un Estado planificador. Además, en contraste con las posiciones académicas y filosóficas de las otras ideas fuerza, el PEN pudo aterrizar el cambio de la matriz productiva en políticas concretas y fáciles de digerir centradas en la inversión y gasto público.

Esta disputa por la hegemonía del proceso de cambio de modelo de acumulación también permitió la evolución de la idea fuerza de maximización de beneficios. Esta transformación fue posible gracias al debilitamiento y escisión del SSXXI y la búsqueda de liderazgo del Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista. Es precisamente por la consolidación como una alternativa programática de este último que la maximización de beneficios ya no solo se enfocó en la defensa de los intereses empresariales. Sino también en la articulación de nodos del sector privado que buscaban oportunidades para maximizar sus oportunidades de negocio en el marco de la inversión estatal de las rentas petroleras en pos de la transformación productiva.

Igualmente, el Excepcionalismo Desarrollista mantuvo su rol programático de gran decidor entre las redes de diseño de políticas, y más aún en un contexto de disputa permanente por la hegemonía del proceso de transformación productiva. Esto de la mano del poder personalista y caudillista de Rafael Correa legitimado sistemáticamente elección tras elección. Cabe resaltar que esta idea fuerza mantuvo mayor afinidad e interacción con la idea programática PEN (R9), cuyo punto de encuentro se centró en la legitimación del extractivismo petrolero. Es último fue reivindicado, por ambas ideas fuerza, como una palanca de financiamiento que hacía posible el cambio de matriz productiva, sin contar con la visión pragmática compartida de este proceso, en detrimento de las visiones más ideológicas.

Finalmente, la idea programática de Estatismo Autoritario (R9) siguió manteniendo una capacidad articuladora limitada debido a la deslegitimación de las organizaciones políticas de oposición a nivel electoral. Por consiguiente, no se dieron las condiciones de posibilidad para que pueda disputar la hegemonía del salto productivo con las redes de diseño de políticas intraestatales. Empero, además de abanderar ideas relacionadas a la libertad económica y empresarial, se sumaron posiciones contra la corrupción en la contratación pública y la administración de las rentas del boom petrolero por parte del Estado. Y como se mencionó en párrafos precedentes, debido a la escisión del SSXXI la visión ideológica purista permitió la emanación de una oposición política de carácter socioambiental al cambio de modelo de desarrollo.

En conclusión, las ideas programáticas durante los periodos históricos 2007-2009 y 2010-2013 se caracterizaron por un cambio en la correlación de fuerzas desde una preponderancia ideológica del proceso hasta el establecimiento de una disputa por la hegemonía del mismo. Sin mencionar que la idea fuerza relacionada con el Excepcionalismo Desarrollista se consolidó como un árbitro inapelable que condicionó las decisiones estratégicas y el rumbo del cambio de modelo de acumulación.

#### **4.3.1.2 Política industrial**

En esta sección se analiza la articulación de las redes y su resultado en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva en los periodos 2007-2009 y 2010-2013, específicamente en el área de políticas industriales.

Durante el periodo ideológico, 2007-2009, la idea programática del SSXXI fue preponderante en la articulación de diferentes nodos que tuvieron gran relevancia en el diseño de políticas públicas industriales. La SENPLADES se posicionó como uno de los actores principales erigiéndose como la agencia nodal del proceso. Esto debido a sus competencias para diseñar, coordinar, y evaluar el cumplimiento del plan nacional del desarrollo, y la inversión pública. Sin embargo, su importancia estratégica como instrumento de política entró en franca contradicción con el objetivo de política pública industrial 11.4 planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. El mismo establecía el aumento progresivo de la producción de bienes industriales con valor agregado posicionando como meta el crecimiento del 5,5% del PIB industrial por año (PND 2008, 368).

Esta contradicción entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos fue el resultado de la configuración de redes de políticas con visiones, entendimientos, y estrategias divergentes en torno al cambio de matriz productiva. SENPLADES concebía el cambio de modelo de acumulación inherentemente relacionado con el Sumak Kawsay, el Buen Vivir, y el no extractivismo. Igualmente, otros nodos articulados en torno a la idea fuerza del SSXXI (R7) como la Asamblea Nacional Constituyente y la Mesa 7 de Régimen de Desarrollo de la asamblea en mención compartían la misma perspectiva. Ergo, estos instrumentos de política no respondieron a los objetivos de industrialización planteados que guardaban coherencia con la red de políticas agrupada en torno a la idea programática de Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8).

En tal virtud, la meta de un crecimiento del PIB industrial del 5,5% anual fue impulsada por actores pragmáticos como los ministerios coordinadores y especialmente el MCPEC. Este último trató de disputar la posición de agencia nodal a la SENPLADES, sin embargo, debido al contexto político predominado por la necesidad de consolidación de la Revolución Ciudadana, la

Secretaría de Planificación prevaleció. Por lo tanto, también prevaleció la contradicción existente entre objetivos y selección de instrumentos porque esta respondía al antagonismo entre los nodos identificados con el buro de campaña (R8) y el buro ideológico (R9).

A pesar de que existió una preponderancia de los actores ideológicos entre 2007 y 2009, se comenzó a allanar el camino para una disputa por la hegemonía del proceso de cambio de matriz productiva entre las diferentes redes. Por ende, esta ausencia de compaginación de intereses, aprendizaje, e interacciones entre las redes R8 y R9, además de la falta de mecanismos institucionales de generación de consensos, permitió que no exista una armonía entre el *policy* y el *politics*. En otras palabras, la falta canalización de los antagonismos en las relaciones de poder (*politics*) entre las diferentes redes, viabilizó que dicha confrontación se exprese en la contradicción en el diseño de políticas, objetivos y selección de instrumentos (*policy*).

Según datos del Banco Mundial en 1960 el nivel de industrialización del Ecuador en relación al PIB era de 19,7%, en 1970 alcanzó el 23%, en 1980 cayó al 18,34%, y en 1990 se recuperó logrando el 22%. Sin embargo, desde el año 2000 hasta el 2006 el proceso de generación de valor agregado en el país sufrió una drástica caída, pasando del 22% al 13% respectivamente. Durante el periodo en mención, 2007-2009, se mantuvo un 13% sin mayores variaciones (Banco Mundial 2020). Por ende, el diseño de políticas industriales para la reversión de esta tendencia necesitaba de una coherencia programática que se prolongue en el tiempo. Una de las condiciones para la consecución de esta coherencia entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos se sustenta en la armonía en las relaciones de poder entre las diferentes redes de políticas para la transformación productiva. Precisamente durante el periodo 2007 y 2009 no se sentaron las bases para evitar la contradicción entre el *policy* y el *politics* en el área de políticas industriales.

En el periodo 2010-2013 el Ecuador mantuvo el 13% de industrialización en relación al PIB, es decir el porcentaje de crecimiento anual del PIB industrial fue casi inexistente. En contraposición, en el periodo 1970-1973 el PIB industrial creció en promedio anual el 15,75% (Banco Mundial 2020). Las cifras de estancamiento en el proceso de industrialización entre 2010 y 2013 solamente fueron superadas por el decrecimiento existente durante la década perdida 1980s, y la década de 1990s, en las cuales el Ecuador decreció 7,8% en 1987 y 6,3% en 1999 (Ibíd.).

Estos magros resultados en cuanto a las políticas industriales entre 2010 y 2013 tienen como una de sus explicaciones, la continuidad del problema estructural de diseño de políticas para el cambio de matriz productiva. Específicamente la contradicción entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos. Es decir, las redes de políticas consolidaron su antagonismo, lo cual se vio reflejado en la profundización de la contradicción entre el *policy* y el *politics*. Una vez que finalizó el periodo de consolidación política del correísmo a través de la Asamblea Constituyente, los actores ideológicos se dividieron y los más esencialistas salieron del gobierno. Este debilitamiento de los nodos agrupados en torno a la idea fuerza del SSXXI creó las condiciones de posibilidad para que los actores articulados alrededor de la idea programática del PEN disputaran la hegemonía.

El periodo de disputa por la hegemonía, 2010-2013, dividió claramente el diseño de políticas por la transformación productiva entre las redes de políticas ideológicas versus las redes pragmáticas. Específicamente en el área de políticas industriales esta confrontación se plasmó en la competencia por el liderazgo como agencia nodal entre la SENPLADES y el MCPEC, este antagonismo generó yuxtaposición de ambas instituciones en el proceso de diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo. Sin embargo, en esta área de políticas, la disputa fue zanjada por la decisión arbitral del Presidente Correa en favor de los actores pragmáticos. La decisión inspirada en el Excepcionalismo Desarrollista (R10) se materializó a través de la elaboración y aprobación del código de la producción. Este instrumento de políticas allanó el camino para la consolidación como agencia nodal del MCPEC, quien presidió el Consejo Sectorial de la Producción y se posicionó como la agencia vínculo entre el Estado y el sector privado. Además, el código de la producción generó las condiciones legales para la implementación de la Agenda por la Transformación Productiva 2010-2013 (ATP) que se erigió como la hoja de ruta para el cambio de matriz productiva.

De esta manera, Rafael Correa y su excepcionalismo desarrollista se convirtieron en la instancia para solucionar coyunturalmente los antagonismos emanados en el diseño de políticas del proyecto de industrialización. Ergo, ante la ausencia de mecanismos y procesos institucionales de negociación y acuerdos entre las diferentes redes, el liderazgo inapelable y caudillista de Correa suplió esta carencia mediante su rol de árbitro del cambio de modelo de desarrollo. Empero, el



excepcionalismo desarrollista no aportó a la armonización de las relaciones de poder entre las redes de políticas dado su carácter personalista y coyuntural.

Esta consolidación de los actores pragmáticos en esta área de políticas, de la mano del liderazgo del MCPEC, tampoco contribuyó a la coherencia programática entre planteamiento de objetivos y selección de instrumentos. Esto debido a que para la consecución del objetivo 11.1 de políticas industriales que establecía la creación de una economía endógena (SENPLADES 2009, 86) era necesario el arraigo y disciplinamiento del sector privado. Este objetivo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2013 no encontró los mecanismos, procedimientos, ni instrumentos de políticas que permitan el involucramiento del sector privado y la sociedad civil en un proyecto de país en favor de la industrialización. Finalmente, los instrumentos diseñados -ATP, código de la producción, y Consejo Sectorial de la Producción- fueron insuficientes para generar una sinergia entre el objetivo de crear una economía endógena y una selección de instrumentos caracterizada por su déficit institucional.

#### **4.3.1.3 Sociedad del conocimiento**

En esta sección se analiza la articulación de las redes y su resultado en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva en los periodos 2007-2009 y 2010-2013, específicamente en el área de políticas referidas a la sociedad del conocimiento.

En el periodo 2007-2009 una de las áreas de políticas fundamentales para efectivizar un cambio de modelo de desarrollo fue la configuración de un sistema productivo centrado en la generación de conocimiento, ciencia, tecnología, e innovación. Como consecuencia de la preponderancia de los actores ideológicos gracias a la coyuntura política, SENPLADES y Senescyt se posicionaron como agencias nodales de diseño de políticas para la sociedad del conocimiento. Empero, las divergencias existentes en cuanto a qué tipo de sociedad del conocimiento se pretendía diseñar era el reflejo del antagonismo inherente entre los actores ideológicos y los nodos pragmáticos en relación a la transformación productiva.

Ergo, los actores agrupados en torno a la idea fuerza del SSXXI concebían el diseño de políticas públicas como la reivindicación de los saberes ancestrales para la generación de conocimiento, en

armonía con la naturaleza, para la materialización de nuevas formas de producción que trasciendan al capitalismo. En contraposición, los nodos articulados alrededor de la idea programática del Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista poseían una visión tecnocrática del proceso. La misma se sustentaba en el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la ciudadanía y la producción científica endógena para gradualmente transformar el sistema productivo nacional.

En consecuencia, este antagonismo entre las redes de políticas en mención fue plasmando en una yuxtaposición de diferentes objetivos sobre esta área de políticas. Tal es así que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 estableció objetivos de política que representaban las dos visiones divergentes. Por un lado, los objetivos 2.5 y 2.6 promovían la generación de conocimiento a través de la investigación científica que pueda ser empleada como innovaciones en el aparato productivo nacional, además de la masificación de las TICs tanto para educación como para la producción respectivamente (SENPLADES 2008, 310). Y, a su vez, el objetivo de política 2.4 establecía el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe y el reconocimiento e incorporación de los saberes ancestrales en la generación de conocimiento. Si bien es cierto a primera vista la conjugación entre la visión tecnocrática e ideológica no es necesariamente una contradicción en sí misma, debido a la ausencia de mecanismos institucionales para llegar a acuerdos entre las diferentes redes, este factor impidió la coherencia programática en el diseño de políticas.

Senescyt y SENPLADES al posicionarse como agencias nodales gracias al impulso político del proceso constituyente en marcha, fueron los principales instrumentos para la implementación de estas políticas. Por lo tanto, existió una contradicción entre dichos instrumentos de políticas y la yuxtaposición de objetivos planteados (*policy*) como resultado de la correlación de fuerzas (*politics*). Sin embargo, el Excepcionalismo Correista mediante sus decisiones inapelables limitó el margen de acción y liderazgo de las agencias nodales ideológicas. Esto último se materializó a través del decreto 293 que estableció un control presupuestario en la toma de decisiones de los recursos económicos provenientes de las ganancias extraordinarias de la explotación petrolera (CEREPS), que por ley debían ser destinados para su inversión en el área de políticas de la sociedad del conocimiento.

Además, los nodos articulados en torno a la idea fuerza de la maximización de beneficios también mostraron franca oposición a las agencias nodales y a la visión ideológica en el diseño de políticas. Esto debido a que las universidades privadas y el empresariado nacional vieron amenazados sus intereses dado que el mandato 14 de la Asamblea Nacional Constituyente estipuló la reestructuración del sistema de educación superior. En tal virtud, en esta área de políticas no se diseñaron los instrumentos de política efectivos para canalizar el descontento de los actores privados y fomentar acuerdos programáticos. Por ende, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación, y Saberes Ancestrales se caracterizó por el diseño de políticas *top-down*, en el cual las universidades privadas se subordinaron a las decisiones estatales. Según datos del Banco Mundial (2020) Ecuador redujo el porcentaje de productos de alta tecnología exportados entre 2007 y 2009 desde 5,59% a 4,6% respectivamente del total de exportaciones. Esto a pesar de que la inversión en investigación y desarrollo, durante el mismo periodo de tiempo, pasó de 0,13% del PIB a 0,39%. Por consiguiente, la contradicción en el *policy* analizada en líneas precedentes demuestra que la correlación de fuerzas existente en el *politics* impidió el diseño de políticas que promuevan mejores resultados en su implementación.

Siguiendo la misma lógica, durante el periodo 2010-2013 la inversión estatal en investigación y desarrollo prácticamente mantuvo los mismos niveles que en el periodo 2007-2009. El año 2010 la inversión alcanzó el 0,4% del PIB, el 2011 decreció ligeramente 0,34%, pero en el 2013 creció hasta el 0,38% (Banco Mundial 2020). Además, en cuanto al porcentaje de productos de alta tecnología exportados el periodo 2010 y 2013 se caracterizó por una clara inestabilidad. Por ejemplo, en 2010 se exportaron 8,7% en relación al total de exportaciones, en el año 2012 cayó al 2,9%, y en el 2013 subió al 5,2% (Banco Mundial 2020).

Por lo tanto, en el periodo 2010 y 2013 la disputa por la hegemonía en esta área de políticas se hizo más evidente no solo en la confrontación entre actores pragmáticos versus los nodos ideológicos. Sino entre las propias facciones esencialistas y acomodaticias de la red de políticas articuladas en torno a la idea programática del SSXXI. En este último caso, una vez que los actores ideológicos más puristas en relación al *Sumak Kawsay* salieron del gobierno y formaron parte de la oposición política, los nodos ideológicos que se quedaron, liderados por Senescyt, entraron en disputa por la hegemonía contra los nodos pragmáticos.

Los actores agrupados alrededor de la idea fuerza del PEN lograron plasmar claramente su visión de la sociedad del conocimiento en los objetivos de política en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. De tal manera que, el objetivo 11.9 establecía el acceso a ciencia y tecnología en favor de la ciudadanía a través de su producción endógena. Y el objetivo 2.5 estipulaba el mejoramiento del sistema de educación superior a través de una visión científica y humanista al posicionar la reforma universitaria como una pieza clave en el cambio de modelo de acumulación (SENPLADES 2009, 75-85).

La reestructuración del sistema de educación superior, tanto público como privado, a nivel nacional requería de una reforma legal integral que empodere las capacidades de intervención del Estado. Para tal propósito, la Senescyt se posicionó como agencia nodal que lideró la elaboración, defensa, y aprobación de la LOES frente a la oposición de las universidades privadas y el sector empresarial. En consecuencia, esta agencia nodal consolidó su poder relativo en esta área de políticas gracias al apoyo político del Presidente Correa. Ergo, la intervención del excepcionalismo desarrollista zanjó la confrontación entre los nodos programáticos y los actores ideológicos que se quedaron en el gobierno en favor de estos últimos. En términos prácticos esta nueva correlación de fuerzas (*politics*) en las redes de políticas significó la exclusión del MCPEC como agencia nodal del cambio de matriz productiva en la sociedad del conocimiento. Además, la influencia de otros instrumentos de políticas como la ATP y el Consejo Sectorial de la Producción también se vieron debilitadas para el diseño de políticas.

Por lo tanto, los instrumentos de políticas no respondieron a los objetivos planteados dado que la Senescyt, la LOES, los proyectos emblemáticos como YACHAY, los programas de becas, entre otros no generaron mecanismos de arraigo con la sociedad ni con el sector privado. En otras palabras, solo se diseñaron instrumentos para el disciplinamiento de los actores no estatales, como las universidades privadas, pero las instancias institucionales para involucrar a tales actores en un proyecto nacional en favor de la generación endógena de conocimiento brillaron por su ausencia. De esta forma, los actores no estatales ocuparon un rol secundario en el diseño de políticas referidas a la sociedad del conocimiento y sufrieron un desarraigo en esta arista del cambio de modelo de acumulación.

#### **4.3.1.4 Cambio de la Matriz Energética**

En esta sección se analiza la articulación de las redes y su resultado en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva en los periodos 2007-2009 y 2010-2013, específicamente en el área de políticas referidas al cambio de matriz energética.

El cambio de matriz energética fue posicionado como un paso fundamental para la consecución de la transformación del modelo de acumulación primario exportador. Esto debido a que, como parte del fortalecimiento de la competitividad sistémica, la reestructuración del sistema energético nacional mejoraría la productividad, y generaría los incentivos para la producción de valor agregado y conocimiento científico. El Estado tendría un rol protagónico en la generación de competitividad sistémica a través de la inversión pública de las rentas petroleras. Ergo, el diseño de políticas para el cambio de matriz energética fue liderado por los nodos articulados en torno a la idea programática del Pragmatismo Extractivista Nododesarrollista (PEN). De esta manera, actores como el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (MCSE), el Ministerio de Electricidad y Recursos Renovables, entre otros se posicionaron como las agencias nodales en esta área de políticas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011 los objetivos de políticas 11.15 y 11.17 hacían referencia a la construcción de un sistema eléctrico sostenible, y la diversificación de la matriz energética a través del uso de energía renovable (SENPLADES 2007, 348). A diferencia de las áreas de políticas relacionadas al sector industrial y la sociedad del conocimiento, esta área de políticas representó una ventana de oportunidad para los nodos pragmáticos dado que desde un inicio fue controlada por los mismos, sin mayores amenazas a su preponderancia por parte de otras redes.

En consecuencia, los instrumentos de políticas seleccionados como la capitalización de las empresas eléctricas agrupadas en el Fondo de Solidaridad, el establecimiento de normas de eficiencia energéticas en armonía con el sector comercial e industrial. Así como, la inversión del 29,3% en proyectos eléctricos del presupuesto asignado entre 2007 y 2010 para iniciativas de inversión pública guardaban coherencia programática con los objetivos de políticas planteados. Este resultado en el *policy* fue la consecuencia de la preponderancia de esta red de políticas y la

armonía de sus actores en sus relaciones de poder. Tal es así que la contradicción más notoria entre objetivos y selección de instrumentos, en esta área de políticas, fue la declaración de sector estratégico del sistema eléctrico nacional a través de la Asamblea Nacional Constituyente.

Esta pequeña contradicción, impulsada por los actores ideológicos que controlaban el poder constituyente, restó eficacia al involucramiento del sector privado en el diseño de políticas para el cambio de matriz energética. Se habían conseguido avances gracias a las redes formales e informales con el sector empresarial mantenidas por el MCPEC y el MCSE, y al enfocar la transformación energética a través de la construcción de infraestructura pública, hidroeléctricas, con normas de eficiencia energéticas leves. Sin embargo, al categorizar de manera constitucional el sector eléctrico como estratégico, se cuasi monopolizó el control del mismo en manos estatales, lo cual restó intereses de los agentes económico privados como posible oportunidad de negocio.

Empero, salvo esta intervención por parte de la red del SSXXI, el área de políticas de cambio de matriz productiva fue dominada por los actores pragmáticos. Lo cual viabilizó la acumulación de fuerzas para su posterior proyección para disputar la hegemonía a las redes de nodos ideológicos tanto en la política industrial como en la sociedad del conocimiento. Según datos de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE, 2017), el Ecuador pasó de producir menos de 6.000 GWh de energía hidroeléctrica en 2006 a casi 10.000 GWh en 2009, inclusive superando la barrera de los 10.000 GWh en 2008. Siguiendo la misma lógica, entre 2010 y 2013 los patrones de producción de energía hidroeléctrica mantuvieron sus niveles de crecimiento en relación a la producción energética total. Por ejemplo, en 2010 se superaron los 10.000 GWh, se produjeron alrededor de 13.000 GWh en 2011, y la producción se mantuvo en 14.000 GWh aproximadamente en 2012 y 2013 (Ibíd.).

Durante el periodo 2010-2013 se produce una disputa entre los actores del cambio de matriz energética. A diferencia del antagonismo entre redes de políticas en la correlación de fuerzas en el sector de políticas industriales y la sociedad del conocimiento, en esta área de políticas la disputa por la hegemonía se da entre los propios actores pragmáticos. De tal manera que el MCSE y el MCPEC se enfrentaron por la hegemonía como agencia nodal del proceso de cambio de matriz energética.

Esta disputa no se sustentó en base a profundas diferencias programáticas, sino sobre todo por la consecución de posiciones de poder y la captura de los ingentes recursos económicos provenientes del boom petrolero. Tal es así que la mayor diferencia programática entre estos nodos se centró en que el MCSE concebía el cambio de matriz energética afincado en la construcción de infraestructura energética. En el marco de esta estrategia de competitividad sistémica por alcanzar la soberanía energética, los actores privados cumplían un rol secundario de meros implementadores de la obra pública contratada y financiada por el Estado.

En contraposición, el MCPEC tenía una visión más integral del proceso de transformación energética en base a los lineamientos establecidos en la ATP y el Consejo Sectorial de la Producción. Igualmente, no limitaba el rol del sector privado como simples contratistas ni en el cambio de matriz energética, ni en el proceso de cambio de modelo de acumulación. Sin embargo, esta disputa en la correlación de fuerzas (*politics*) es solventada, una vez más, por el Excepcionalismo Desarrollista del Presidente Correa. El mismo se expresó en el apoyo político en favor del MCSE y el Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, en detrimento de las capacidades de decisión, coordinación, y administración de recursos del MCPEC.

Un claro ejemplo de lo anteriormente referido fue que Jorge Glas, quien fue Ministro del MCSE entre 2010 y 2012, fue elegido directamente por Correa como su candidato a Vicepresidente del Ecuador para las elecciones presidenciales del año 2013. Cabe resaltar que Glas no contaba con una base política propia, por ende, su designación fue un claro ejemplo del poder de decisión de Correa como líder absoluto de la Revolución Ciudadana. En relación a esta área de políticas, esta decisión vinculada al *politics* influyó en el fortalecimiento del MCSE frente al MCPEC, específicamente en cuanto a la selección de instrumentos financieros (*policy*) en favor del primero. Por ejemplo, el Plan Plurianual de Inversiones 2009-2014 asignó un promedio de cuatro veces más presupuesto al Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, USD 7.501 millones que, al Consejo Sectorial de la Producción, USD 2.000 millones (SENPLADES 2009, 500).

Finalmente, los nodos pragmáticos que impulsaban la competitividad sistémica como eje central del cambio de matriz energética se impusieron entre 2010 y 2013. Como resultado los agentes económicos privados aprovecharon las oportunidades de obra pública fruto del boom petrolero.

Sin embargo, esta vinculación del sector privado no se canalizó a través de instrumentos institucionales que permitan el disciplinamiento y arraigo del empresariado nacional. Ergo, existió una contradicción entre los instrumentos de políticas y los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2015, en el cual tanto el objetivo 11.4 como 11.5 establecían el crecimiento de las capacidades económicas en base al cambio de matriz energética.

#### **4.4. La emanación de una hegemonía fragmentada**

En la presente sección se analiza la dinámica y resultados de las redes de diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva durante la administración de Rafael Correa. Este análisis abarca el estudio de la etapa denominada hegemonía fragmentada 2014-2017, en la cual se estudia tanto la dinámica de las ideas programáticas como la interacción de las diferentes redes de diseño en tres áreas de políticas: política industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de matriz energética.

##### **4.4.1 Ideas programáticas**

La dinámica de articulación de las ideas programáticas, tanto en 2007-2009 como 2010-2013, se caracterizó por la ausencia de una idea fuerza hegemónica y la disputa de los diferentes nodos en las áreas de políticas. Empero en el periodo comprendido entre 2014 y 2017, por primera vez desde el inicio del proceso de cambio de matriz productiva durante el correísmo, surgieron hegemonías fragmentadas. Las mismas fueron encabezadas por dos ideas programáticas: el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8) en el área de políticas del sector industrial y el cambio de matriz energética, y el SSXXI (R7) en el área de sociedad del conocimiento.

La hegemonía fragmentada fue el resultado de una consolidación hegemónica de la Revolución Ciudadana en términos políticos en el país. Esto último debido a una nueva victoria electoral del correísmo en las elecciones presidenciales del año 2013, en la cual como en el año 2009 Correa ganó en una sola vuelta y con mayoría absoluta en el poder legislativo. Ergo, la idea programática referida al Excepcionalismo Desarrollista (R10) acrecentó su poder decisional frente a todos los demás actores relacionados al diseño de políticas públicas para el cambio de modelo de acumulación. En otras palabras, esta profundización en la correlación de fuerzas allanó el camino para que los actores pragmáticos ganaron influencia frente a los actores ideológicos.



Sin embargo, a pesar de la inexistencia de notorias diferencias programáticas entre los actores pragmáticos, los nodos liderados por el MCSE se impusieron a los actores pragmáticos encabezados por el MCPEC. Es decir, el PEN (R8) como idea fuerza se posicionó abanderando la concepción de cambio de matriz productiva con la generación de competitividad sistémica. La emanación de Jorge Glas como Vicepresidente de la República y su respaldo por parte de Correa como el nodo hegemónico en la transformación productiva, hizo que el diseño de políticas sea monopolizado por una visión de construcción de infraestructura.

El diseño de instrumentos de gobernanza con el sector privado a través de mecanismos y procesos institucionales, que había tenido reducidos avances, fue abandonado. Por ende, esta versión del Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista articuló a los actores alienados en torno a una visión de transformación productiva afincada en el cemento. Cabe resaltar que esta hegemonía se materializó en las redes de diseño de políticas referidas a la política industrial y al cambio de matriz energética. En la primera de las áreas la disputa con los actores ideológicos quedó zanjada ante la intervención de la idea programática R10, y en la segunda área de políticas dichos actores nunca representaron una amenaza de contrahegemonía. En esta última solo se consolidó el liderazgo predominante mantenido por la facción que enfatizaba el eje programático de competitividad sistemática.

Empero, este periodo fue denominado hegemonía fragmentada porque en el área de la sociedad del conocimiento los nodos pragmáticos que se impusieron en las otras áreas de políticas fueron incapaces de hacerlo. En este caso la idea fuerza del SSXXI (R7) que aglutinó a los nodos ideológicos que se quedaron en el gobierno, consolidó su hegemonía. Esto gracias a la capacidad de adaptación de esta idea programática y sus nodos frente a la cada vez más marcada preferencia de Correa en favor del desarrollismo extractivista. En tal virtud, esta idea programática se fortaleció al legitimar la generación de conocimiento científico con los recursos del rentismo petrolero, y ser el principal estandarte del gobierno en la lucha política por el control del sistema universitario nacional.

Por otro lado, la idea fuerza de la maximización de beneficios (R2) también mantuvo su histórica capacidad de adaptación ante la evolución de la correlación de fuerzas durante este periodo. De

tal manera que, los agentes económicos privados conservaron su coherencia programática para aprovechar las oportunidades de negocio surgidas por el énfasis en la competitividad sistémica del salto productivo. Y, a la par, la capacidad de defensa de sus intereses empresariales ante la amenaza del cambio de modelo de acumulación para sus históricos nichos de mercado.

Finalmente, la idea fuerza relacionada al Estatismo Autoritario (R9) tampoco tuvo la capacidad durante este periodo para influenciar decididamente en el diseño de políticas. Empero, sus ejes programáticos se diversificaron al adherir las críticas centradas en el endeudamiento externo, y el despilfarro de recursos, a las ya empleadas sobre la libertad empresarial, en relación al cambio de matriz productiva.

#### **4.4.2 Política industrial**

En esta sección se analiza la articulación de las redes y su resultado en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva en el periodo 2014-2017, específicamente en el área de políticas referidas a las políticas industriales.

Durante este periodo de tiempo el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 plasmó como objetivos de políticas la diversificación de la producción (10.1), y aumentar la intensidad tecnológica en la producción de bienes intermedios y finales (10.2) (SENPLADES 2013, 513). Este fue el resultado de que el plan de gobierno de AP no contó con una influencia determinante por parte de los actores ideológicos, debido a que el Excepcionalismo Desarrollista posicionó al Vicepresidente Jorge Glas como nodo hegemónico del proceso de cambio de matriz productiva.

En tal sentido, la nueva correlación de fuerzas (*politics*) debilitó al MCPEC y al Consejo Sectorial de la Producción (CSP) en el diseño de políticas industriales, dado que se priorizó el cambio de modelo de acumulación desde la óptica de la generación de competitividad sistémica. Ergo, la Agenda por la Transformación Productiva (ATP), las agencias nodales, y el relacionamiento con el sector privado fueron reemplazados. Esta sustitución enfatizó la estrategia sustentada en la construcción de infraestructura con las rentas petroleras y el endeudamiento en pos de cambiar el modelo de acumulación originario.

Por lo tanto, se establecieron nuevos instrumentos de políticas como la Vicepresidencia de la República que actuaría como la agencia nodal en esta área de políticas a través de su liderazgo en el Comité Interinstitucional para el Cambio de Matriz Productiva (CICMP). Además, se creó una nueva hoja de ruta, Estrategia Nacional para el Cambio de Matriz Productiva (ENCMP), y se direccionó el involucramiento del sector privado en el salto productivo mediante su contratación para la generación de obra pública.

En consecuencia, los instrumentos financieros fueron direccionados mayoritariamente hacia la construcción de infraestructura financiada gracias a las rentas petroleras y la deuda externa e interna. Por ejemplo, el Plan Plurianual de Inversiones del PNVB 2013-2017 presupuestó la inversión de USD 3.287 millones destinados a obra pública en el periodo en mención como parte de los fondos asignados solo al gabinete sectorial de la producción (SENPLADES 2013, 437).

Cabe resaltar que la intervención del Excepcionalismo Desarrollista del Presidente Correa no solo reconfiguró las relaciones de poder en esta red de políticas en favor de los nodos pragmáticos que apostaban por la competitividad sistémica. Sino que terminó por desterrar los reducidos espacios de poder que todavía ocupaban los nodos ideológicos en esta área de políticas. En otras palabras, Correa mediante el decreto 1505 creó el Ministerio de Comercio Exterior en desmedro de las competencias en este rubro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Sin embargo, este pragmatismo en el comercio internacional no fue acompañado, además de los instrumentos de competitividad sistémica, por otras estrategias para cambiar las tendencias en las exportaciones ancladas en el sector primario-exportador y monopolizado por pocos grupos económicos. Por ejemplo, entre 2013 y 2018 el índice GINI de las exportaciones no petroleras fue en promedio de 0.93 de concentración en favor de los grandes grupos económicos, cuyos principales productos exportados fueron banano y plátano 23%, camarones 21%, enlatado de pescado 10%, flores naturales 7%, entre otros (Cajas 2018, 30).

En síntesis, los instrumentos de política pública fueron seleccionados para materializar la generación de competitividad sistémica, empero, un cambio de modelo de desarrollo no solo se limita a la construcción de obra pública. Por ende, existió una contradicción en el *policy* entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos. Finalmente, durante este periodo, la

nueva forma de relacionamiento con el sector privado tampoco permitió la construcción de mecanismos de gobernanza para disciplinar y arraigar al sector privado y a la sociedad civil con un proyecto de país por la transformación productiva.

#### **4.4.3 Sociedad del conocimiento**

En esta sección se analiza la articulación de las redes y su resultado en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva en el periodo 2014-2017, específicamente en el área de políticas referidas a la sociedad del conocimiento.

Durante este periodo se establecieron como objetivos de política la democratización en el acceso a la educación superior (O.4.1), mejorar la calidad de la educación para la generación de conocimiento (O.4.4), y la complementariedad entre la academia y el sector productivo nacional para la transformación productiva (O.4.7) (SENPLADES 2013, 488). Sin embargo, la correlación de fuerzas en esta área de políticas favoreció a los nodos ideológicos sobrevivientes, liderados por Senescyt que ejerció como agencia nodal, en desmedro de SENPLADES. Esta fragmentación en la hegemonía de la Vicepresidencia de la República como nodo hegemónico del proceso de transformación productiva, fue el resultado del Excepcionalismo Desarrollista. Este último siguió respaldando políticamente la vigencia de los nodos ideológicos sobrevivientes que se adaptaron al extractivismo petrolero, los mismos también se alinearon a la visión programática de competitividad sistémica del cambio de matriz productiva.

En tal virtud, Senescyt armonizó su liderazgo como nodo hegemónico sectorial con el liderazgo integral de la Vicepresidencia de la República (*politics*). Para tal propósito, la adaptación del diseño de políticas se sustentó en la utilización de instrumentos afincados en la inversión en obra pública que fortalezca la sociedad del conocimiento. Por ejemplo, en el Plan Plurianual de Inversiones 2014-2017 se presupuestaron un total de USD 8.245 millones para inversión en el gabinete correspondiente a la sociedad del conocimiento. Empero, de dicho monto USD 6.927 millones fueron asignados para la construcción de infraestructura como: YACHAY, IKIAM, UNAE, UARTES, entre otras; destinando un monto mínimo para el rubro de investigación aplicada (SENPLADES 2013, 437-438).

Por consiguiente, la armonización en la correlación de fuerzas que produjo una hegemonía fragmentada tuvo como consecuencia la contradicción entre objetivos e instrumentos (*policy*). Esto debido a que en esta área de políticas la selección de instrumentos fue concebida mayoritariamente a través de la construcción de universidades y centros tecnológicos para democratizar el acceso al conocimiento. En este marco el sector productivo nacional no fue incluido, ante la ausencia de mecanismos de gobernanza que viabilicen la conjugación de un círculo virtuoso entre la academia, el empresariado y el Estado. Ergo, se estableció un diseño de políticas *top-down* de carácter estadocéntrico, en el cual el sector privado simplemente se vinculó como contratista para la construcción de obras públicas.

Además, si bien es cierto se diseñaron instrumentos de disciplinamiento como el CEAACES para controlar el desempeño de las universidades privadas, la inclusión de las mismas en un proyecto nacional para la generación de conocimiento científico fue nulo. La relación entre la agencia nodal, Senescyt, y el sector privado en esta área de políticas no tuvo como consecuencia el diseño de mecanismos y procesos que permitan arraigar la sociedad del conocimiento con las realidades productivas y sociales del país. Por ejemplo, para la entrega de más de USD 1.000 millones en becas para pregrado y posgrado, entre 2011 y 2016, no se incluyó de manera programáticas las necesidades y oportunidades del empresariado nacional ni de las universidades del país.

Según la Organización Internacional de Propiedad Intelectual (2020) Ecuador solamente subió 4 posiciones en el Ranking Mundial de Innovación entre 2011 y 2017, pasando del puesto 97 al 93 respectivamente. Inclusive en años como 2015 y 2017 descendió ocupando las posiciones 115 y 119 respectivamente. En consecuencia, la contradicción en el *policy* al enfatizar la utilización de instrumentos financieros para la construcción de obra pública no tuvo un impacto notorio en la generación de i+D+I.

Finalmente, los saberes ancestrales fueron relegados del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación porque los mismos estaban representados por los nodos ideológicos esencialistas. Ergo, se diseñaron políticas afincadas en una visión tecnocrática y estadocéntrica para la generación de conocimiento, aisladas del sector productivo, y bajo la creencia de que una sociedad cognitiva facilitaría un cambio de la matriz productiva.

#### **4.4.4 Cambio de la Matriz Energética**

En esta sección se analiza la articulación de las redes y su resultado en el diseño de políticas públicas para el cambio de matriz productiva en el periodo 2014-2017, específicamente en el área de políticas referidas al cambio de matriz energética.

Durante este periodo el Plan Nacional del Buen Vivir 2014-2017 estableció como objetivo de política principal reestructurar la matriz energética, con la finalidad de que la misma esté al servicio de la transformación productiva (O.11.1) (SENPLADES 2013, 313). La correlación de fuerzas existente en esta área de políticas mantuvo la misma estabilidad desde el año 2007, dado que los nodos pragmáticos articulados en torno a la visión del salto productivo como competitividad sistémica siguieron liderándola. Los nodos agrupados en torno a la idea fuerza del PEN utilizaron su predominio en este sector de políticas para buscar la hegemonía en las otras áreas.

Por ejemplo, el predominio de la competitividad sistémica, como infraestructura pública, gracias a las rentas petroleras y la deuda tuvo su avance desde el cambio de matriz energética. Es precisamente en esta área donde Jorge Glas impulsó su carrera política y técnica al interior del gobierno, hasta ser elevado como el principal nodo hegemónico del cambio de modelo de acumulación por el propio Rafael Correa y su Excepcionalismo Desarrollista. Ergo, se diseñaron instrumentos de política pública que enfatizaron la construcción de hidroeléctricas. Esto último porque se asoció la generación de energía barata y sostenible como paso fundamental para la creación de incentivos que promuevan la industria pesada en el país.

De esta manera, el cambio de matriz energética allanaría el camino para una industrialización de sectores priorizados en el país -industria pesada- como: siderurgia, metalmecánica, petroquímica, astilleros, entre otros. Por ejemplo, bajo el liderazgo de Jorge Glas y el rol implementador del MCSE y Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, se presupuestó una inversión de USD 4.513 millones entre 2014 y 2017 para hidroeléctricas. Sin mencionar que el Plan Plurianual de Inversiones asignó USD 12.206 millones en favor del gabinete sectorial de sectores estratégicos durante el mismo periodo de tiempo. Por lo tanto, a pesar de la continuidad en la correlación de fuerzas en esta área de políticas, existió una contradicción en el *policy*. La misma consistió en

una confrontación entre los instrumentos orientados a la competitividad sistémica, y el objetivo que buscaba que el cambio de matriz energética facilite la transformación productiva. Esto último debido a que el cambio energético no generó procesos institucionales de involucramiento del sector privado, más allá de ser contratistas de obra pública, en términos de un proyecto de país para cambiar el modelo primario-exportador.

Grupos económicos e importadores se beneficiaron del enfoque de competitividad sistémica gracias al endeudamiento y a las rentas petroleras. Empero, estos agentes económicos no fueron disciplinados para evaluar la eficacia de su contribución, en base a resultados, con respecto al cambio de matriz productiva. Tampoco se crearon los instrumentos para evaluar su contribución impositiva para financiar el proceso de transformación productiva. Por ejemplo, en el 2016 la presión fiscal en el Ecuador fue del 20%, ubicándose en el grupo de menor recaudación en relación al PIB, por debajo del promedio regional que fue del 23% (OCDE 2020).

Finalmente, en esta área de políticas se articularon los principales discursos programáticos de oposición contra el cambio de matriz productiva. Empero, los nodos articulados en torno a la idea fuerza del Estatismo Autoritario, tanto de izquierda como de derecha, tuvieron muy poca influencia en las redes de diseño de políticas para el cambio de matriz energética. Por ejemplo, desde la derecha la crítica se sustentó en los casos de corrupción, el despilfarro en obras faraónicas, y en el desequilibrio macroeconómico. Mientras que, desde la izquierda, nodos ideológicos esencialistas, se priorizó la interpelación contra el financiamiento de la competitividad sistémica asentado en recursos provenientes del extractivismo.

#### **4.5 Conclusiones preliminares**

Las redes de diseño de políticas para el cambio de modelo de acumulación, entre 2007 y 2017, se caracterizaron por una disputa permanente tanto en los intereses y relaciones de poder de los diferentes nodos, como en la concepción del proceso de cambio de matriz productiva. Es decir, en este periodo histórico existieron espacios minúsculos de armonización con respecto al *politics* (relaciones de poder), lo cual tuvo como consecuencia que la disputa por la hegemonía se vea reflejada en la incoherencia programática en el *policy* (objetivos y selección de instrumentos).

En relación a las ideas programáticas el salto productivo comenzó con la preponderancia de las ideas correspondientes al Socialismo del Siglo XXI (SSXXI) (R7). Entre 2007 y 2009 esta visión enfatizó una transformación productiva afincada el Buen Vivir y el *Sumak Kawsay*. Y como resultado del proceso constituyente en marcha, los nodos articulados en torno esta idea fuerza tuvieron una marcada influencia en el cambio de matriz productiva. Sin embargo, una vez superado el proceso constituyente, 2010-2013, el Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (PEN) (R8) interpeló el predominio programático de los nodos ideológicos, y se transformó en una alternativa programática para disputar la hegemonía del proceso de cambio de modelo de desarrollo.

Esta desideologización del cambio de matriz productiva estuvo sustentada en que la idea fuerza R8 se apalancó en el boom petrolero, mismo que generó mayor viabilidad para la concreción de sus propuestas. Estas últimas posicionaban el cambio de modelo de desarrollo como un proceso técnico y político que debía utilizar el rentismo petrolero para financiar la superación del sistema productivo primario-exportador. Precisamente la industrialización del país, y la producción endógena de conocimiento e innovación necesitaban recursos económicos, por ende, se concebía al rentismo extractivista como una herramienta gradual para abandonar el modelo de acumulación originario.

Esta disputa programática entre los nodos ideológicos y los actores pragmáticos culminó en el periodo 2014-2017, dado que durante estos años surge una hegemonía fragmentada que favorece a la idea fuerza del Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista. Esta última se posicionó como idea fuerza hegemónica tanto en el área de políticas industriales como en el cambio de matriz energética. Empero, su liderazgo programático no pudo ser integral en relación al proceso de cambio de modelo de desarrollo porque los nodos ideológicos mantuvieron el control de la sociedad del conocimiento.

Sin embargo, la supervivencia de la idea programática del Socialismo del Siglo XXI durante el correísmo ocurrió gracias a una escisión interna. Por un lado, los nodos más esencialistas salieron del gobierno y pasaron a una oposición de izquierda del proceso de cambio de matriz productiva, debido, sobre todo, a su desacuerdo con el extractivismo como palanca financiera del proceso. Y,



por otro lado, los actores ideológicos que se quedaron en el gobierno se caracterizaron por aceptar la utilización de las rentas petroleras como un mal menor para superar el subdesarrollo.

Aunque la idea fuerza del Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista no sufrió escisiones, si existió una disputa interna por la hegemonía del cambio de matriz productiva. Existían dos corrientes que se articulaban en torno a esta idea programática, por un lado, aquellos actores que enfatizaban que el salto productivo debía realizarse a partir de una sinergia con el sector privado. Por otro lado, aquellos nodos que subrayaban la importancia de la generación de competitividad sistémica como principal eje del cambio de modelo de desarrollo. Cabe resaltar que esta pequeña diferencia programática también englobaba una disputa por posiciones de poder y la captura de ingentes recursos económicos provenientes del boom petrolero.

Tanto la supervivencia del SSXXI (R7) y los nodos ideológicos acomodaticios en el área de la sociedad del conocimiento, como la hegemonía de la idea programática PEN (R8) que enfatizaba la competitividad sistémica fueron el resultado directo de la intervención del Presidente Correa. En otras palabras, la idea programática del Extractivismo Neodesarrollista (R10) actuó como un árbitro que a través de las decisiones presidenciales moldeaba y administraba intereses de las diferentes redes de diseño antagónicas, según las necesidades coyunturales del momento (*politics*). Ergo, el liderazgo presidencial sustentado en su caudillismo plebiscitario se configuró como una idea programática en sí misma. Esta solucionaba formal y parcialmente las disputas programáticas en el proceso del cambio de matriz productiva, sin ningún tipo de legitimidad o institucionalidad orgánica a excepción de las derivadas del personalismo de Correa.

La idea fuerza de maximización de beneficios (R2) se caracterizó por su coherencia programática. Esto debido a que la misma articuló a nodos del sector privado que tenían como objetivo tanto la defensa de sus intereses empresariales, como aprovechar las oportunidades de negocio que se desprendían del proceso de transformación productiva. Por ende, los agentes económicos privados durante el correísmo tuvieron la capacidad de adaptación para ajustar sus intereses, aprendizajes y acciones en función de la correlación de fuerzas al interior de la Revolución Ciudadana.

Empero, a pesar de su coherencia programática, los nodos agrupados en torno a la idea fuerza R2 ocuparon un rol secundario en el proceso de cambio de modelo de desarrollo. Ergo, fueron incapaces de articular una contrahegemonía que interviniera directamente en las redes de diseño de políticas. En el mismo sentido, durante el correísmo la idea programática de Estatismo Autoritario (R9) tampoco tuvo la fuerza necesaria para posicionarse como una alternativa al proceso de cambio de modelo de desarrollo liderado por el correísmo. Esta idea programática articuló a nodos de oposición política que centraron sus críticas al salto productivo en función de la libertad empresarial, los casos de corrupción, el despilfarro de los recursos del boom petrolero, y el desajuste macroeconómico.

Específicamente en el área de políticas industriales la contradicción entre objetivos y selección de instrumentos (*policy*) se sustentó en la ausencia de mecanismos institucionales para canalizar los antagonismos entre las redes de políticas (*politics*). Como consecuencia en el periodo 2007-2009 las agencias nodales del proceso eran actores ideológicos como SENPLADES y Senescyt, lo cual generaba una clara contradicción para la consecución de objetivos concretos como el crecimiento del PIB industrial. Este último alineado claramente a los nodos pragmáticos, pero los mismos carecían de instrumentos de políticas para materializarlo debido al contexto del proceso constituyente.

Este antagonismo sin cauce institucional para canalizar los conflictos se profundizó entre 2010 y 2013, lo cual a su vez acrecentó la contradicción en el *policy*. En el contexto del boom petrolero los actores pragmáticos disputaron la hegemonía de esta área de políticas a los actores ideológicos. Por ejemplo, el MCPEC y la SENPLADES sufrieron una yuxtaposición en su disputa por convertirse en la agencia nodal de las políticas industriales, sin embargo, el Presidente Correa zanjó este conflicto en favor de la MCPEC. Ergo, las decisiones presidenciales se convirtieron en una instancia no institucional para solucionar coyunturalmente disputas entre las redes ante la ausencia de mecanismos de negociación.

En el periodo 2014-2017, una vez más gracias a las decisiones presidenciales, los actores pragmáticos que concebían la transformación productiva como generación de competitividad sistémica lideraron esta área de políticas. En tal virtud, la Vicepresidencia de la República se

posicionó como agencia nodal, y la ENCMP como nueva hoja de ruta del proceso de industrialización en detrimento del MCPEC y la ATP respectivamente. Empero, el reduccionismo de concebir la transformación productiva únicamente como la construcción de obra pública que mejore la competitividad sistémica del país impidió la selección de instrumentos que generen arraigo y disciplinamiento del sector privado y la sociedad civil.

En el área de políticas de la sociedad del conocimiento la contradicción en el *policy* tuvo la misma raíz que en las políticas industriales. Es decir, no se diseñaron los procesos y mecanismos de consenso y negociación para facilitar la interacción entre diferentes redes (*politics*). Por consiguiente, se plasmaron objetivos de políticas diferentes sin el diseño de instrumentos de política que permitan coordinarlos de manera coherente y armónica. Tal es así que se buscaba simultáneamente la generación de conocimiento endógeno, a partir de investigación aplicada que pueda ser utilizada por los sectores productivos nacionales. Y la generación de conocimiento desde una perspectiva ambiental y reconociendo los saberes ancestrales para superar los procesos productivos capitalistas.

Por lo tanto, en el periodo 2007-2010 esta contradicción se profundizó al posicionar a actores ideológicos, SENPLADES y Senescyt, como las agencias nodales en esta área de políticas. Sin mencionar que, debido a las razones expuestas, el proceso de diseño de políticas tuvo un marcado carácter estadocéntrico *-top-down-*, excluyendo a las universidades privadas y al sector privado. En el periodo 2010-2013 los nodos pragmáticos también disputaron la hegemonía de esta área de políticas a los actores ideológicos. Empero, a diferencia de las políticas industriales, los nodos ideológicos no esencialistas que se quedaron en el gobierno conservaron su liderazgo en este sector. Esto último fue el resultado de la intervención inapelable del liderazgo presidencial que posicionó a Senescyt como la agencia nodal de esta área de políticas, debido a su funcionalidad para disciplinar a los actores no estatales como las universidades privadas.

Entre 2014 y 2017 la Senescyt y los actores ideológicos no esencialistas mantuvieron su control en esta área de políticas. Ante la hegemonía de los actores pragmáticos en las otras áreas, Senescyt y los demás nodos adaptaron su diseño de políticas a la visión de competitividad sistémica. Es decir, los instrumentos de políticas utilizados para alcanzar los objetivos fueron

eminentemente financieros para la construcción de universidades, en detrimento de la investigación aplicada. En consecuencia, se mantuvo la lógica *top-down* con el sector privado estableciéndose un proceso de disciplinamiento, pero sin instrumentos que promuevan la emanación de un proyecto nacional por la transformación productiva.

Por otro lado, en el área de políticas del cambio de matriz energética existió una relativa coherencia programática entre el planteamiento de objetivos y selección de instrumentos (*policy*). Esto fue el resultado de la armonización en las relaciones de poder (*politics*) dado que, en esta área de políticas durante el correísmo, 2007-2017, existió una hegemonía relativa de los nodos pragmáticos que relacionaban la generación de competitividad sistémica con el cambio de modelo de desarrollo. Por ende, en el periodo ideológico del proceso, estos actores liderados por el MCSE acumularon recursos y fuerzas para su posterior proyección y lucha por la hegemonía en las otras áreas de políticas.

La única pequeña contradicción programática entre 2007 y 2009 fue gracias a la intervención de los actores ideológicos en la Asamblea Nacional Constituyente, los mismos declararon al sector eléctrico como sector estratégico nacional. Ergo, los nodos privados declinaron su interés para intervenir directamente en el cambio de matriz energética al ser esta área monopolizada por el Estado. En el periodo 2010-2013 los nodos de esta área de política mantuvieron su liderazgo programático, sin embargo, su hegemonía fue proyectada hacia el sector de políticas industriales. Cabe resaltar que esta disputa por la hegemonía fue respaldada por el Presidente Correa al favorecer en términos políticos y técnicos a los diferentes actores que lideraban esta área de políticas. Por ejemplo, Jorge Glas quien había liderado el MCSE fue posicionado como candidato a la Vicepresidencia del República por Rafael Correa en las elecciones presidenciales del año 2013.

En consecuencia, durante el periodo 2014-2017 el cambio de matriz energética fue la bandera para masificar la visión del cambio de modelo de desarrollo a través de la generación de competitividad sistémica. Se construyeron obras de infraestructura como las diferentes hidroeléctricas, las cuales pretendían reducir los costos energéticos como incentivo para instalación de industria pesada en el Ecuador. Sin embargo, los actores pragmáticos, liderados

por la Vicepresidencia como agencia nodal no solo de esta área de políticas sino de todo el proceso de cambio de matriz productiva, no generaron los mecanismos para disciplinar y construir un proyecto de país con el sector privado ni la sociedad civil.

En conclusión, durante el correísmo, 2007-2017, las redes de diseño de políticas para el cambio de matriz productiva se caracterizaron por la disputa por la hegemonía al interior del Estado (*politics*). Esta falta de armonía y la inexistencia de mecanismos de gobernanza tuvo como resultado la contradicción en el *policy*, específicamente en la coherencia programática entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos.

## Capítulo 5

### Conclusiones Generales

#### 5.1 Modelo Analítico

El presente trabajo académico se centró en analizar el diseño de políticas públicas del proceso de cambio de modelo de desarrollo acaecido en el Ecuador durante la administración de Rafael Correa, 2007-2017. Para tal empresa, el modelo analítico utilizado giró en torno al diseño de políticas, las redes de políticas, y la relación teórica entre *policy* y *politics*. La variable dependiente de esta tesis se sintetiza en que los instrumentos de política seleccionados para el cambio de matriz productiva no respondieron a los objetivos planteados. Y la variable independiente explica esta contradicción mediante la existencia de una disputa por la hegemonía en las redes de políticas (*politics*) que hizo inoperable una coherencia programática (*policy*) en el diseño de las mismas.

En tal sentido, el diseño de políticas fue el área de estudio específico de la teoría de las políticas públicas para analizar el proceso de transformación productiva en el Ecuador. De esta manera, el presente estudio no se centró en analizar los resultados de la implementación de las políticas, ni la evaluación en la ejecución de las mismas, sino que priorizó su proceso de elaboración. Esta decisión teórica y metodológica tuvo como resultado que el análisis del cambio de modelo de acumulación traspase, sin excluir, los linderos de la técnica, los resultados cuantitativos, y la tecnocracia. Ergo, el análisis del diseño de políticas públicas para superar el modelo primario exportador permitió abordar las relaciones de poder (*politics*) existentes en las redes de políticas. Este factor es crucial en los procesos de cambio de modelo de acumulación debido que estos procesos no solo involucran la política económica, sino, sobre todo, la economía política de las sociedades.

Otro elemento fundamental del marco analítico fue la teoría de redes de políticas, específicamente se utilizó el modelo ideacional (Kisby). Este último enfatiza la importancia de las ideas programáticas como elemento integrador y cohesionador de las redes de políticas. Igualmente, se empleó el modelo dialéctico (Marsh y Smith) para analizar las políticas referentes al salto productivo a través de su contexto histórico, la estructura de la red y agencia de los

actores, y los resultados de la política. Por lo tanto, el estudio de la evolución de las ideas programáticas permitió comprender que no ha existido una única visión del cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador. En otras palabras, la transformación productiva en el país ha sido un concepto técnico y político en permanente disputa por los diferentes actores. Precisamente la incapacidad de generar un consenso programático ha tenido como consecuencia que las ideas programáticas en cuanto al cambio de modelo de acumulación sean coyunturales y, por ende, también su diseño en las redes de políticas.

Además, la disputa por la concepción y entendimiento del cambio de matriz productiva ha viabilizado la emanación de redes de políticas divergentes en cada periodo histórico. Esta pluralidad de ideas programáticas se ha reflejado en una diversidad de intereses y valores por parte de los nodos. En consecuencia, se allanó el camino para que el diseño de políticas del cambio de modelo de desarrollo se caracterice por una disputa permanente en pos de la preeminencia de una idea programática. La misma se materializaba en una red de políticas, cuyo diseño de objetivos e instrumentos (*policy*) son el resultado de una confrontación programática carente de mecanismo de gobernanza.

Por otro lado, el análisis dialéctico permitió la identificación de *path dependence* en las redes de políticas entre los procesos históricos para cambiar el modelo de desarrollo, y aquel implementado durante el correísmo. En la misma tónica, el estudio de los intereses y valores de los diferentes nodos en las redes de políticas, entre 2007 y 2017, demostró las limitaciones técnicas del diseño de políticas antes las relaciones de poder en la estructuración de las redes.

Siguiendo la misma lógica, la categoría analítica del *policy* y el *politics* (Zittoun) permitió estudiar el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos (*policy*) desde las relaciones de poder de las redes y actores que las diseñan. Es decir, la correlación de fuerzas (*politics*) influyó decididamente en la existencia o no de una coherencia programática en el diseño de políticas públicas. Por ende, la contradicción entre objetivos y selección de instrumentos no solo puede ser el resultado de un problema de carácter técnico, sino también la consecuencia directa de la disputa por la hegemonía del proceso de elaboración de políticas públicas.

Finalmente, este modelo analítico ha permitido el estudio multidimensional del diseño de políticas del cambio de matriz productiva entre 2007 y 2017. Esto debido a que el análisis se ha enfocado tanto en elementos técnicos, planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos, como en las relaciones de poder reflejadas en la articulación de las redes de políticas. Sin embargo, cabe resaltar que el presente modelo analítico ha tenido como limitante su incapacidad para analizar las variables institucionales que impidieron la emanación de un Estado desarrollista. Este último es una condición *sine qua non*, en la teoría del desarrollismo, para los cambios de modelo de desarrollo en los países caracterizados por su capitalismo tardío.

## **5.2 Hallazgos**

### **El Contexto y la Red**

Los procesos de cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador se han caracterizado por su permanente disputa en relación a qué se entiende por transformación productiva. No ha existido un consenso mínimo con respecto a la visión estratégica de lo que significa la materialización del salto productivo. Ergo, diferentes ideas programáticas se han posicionado en los procesos históricos, lo cual ha tenido como consecuencia la no generación de una coherencia programática en el diseño de políticas públicas. En otras palabras, no ha existido un *path dependence básico* referente a la concepción y entendimiento sobre el cambio de modelo de desarrollo en el país.

El periodo de modernización agroexportadora, 1948-1964, concebía el cambio de matriz productiva como una actualización del modelo capitalista para modernizar las relaciones capital-salario en el sistema productivo ecuatoriano. El diseño de políticas, planteamiento de objetivos y selección de instrumentos, tuvo una coherencia programática dado que la transformación productiva no pretendía superar los límites del rentismo agroexportador. En contraposición, este cambio de modelo de desarrollo tenía como horizonte la erradicación y superación del latifundismo cacaotero y el gamonalismo serrano en el contexto del boom bananero. Sin mencionar que esta modernización del sistema productivo nacional, no cuestionaba la posición periférica del Ecuador en la división internacional del trabajo como proveedor de materia prima y *commodities*. Ergo, las relaciones de poder en las redes de políticas fueron dominadas por los nodos del sector privado, sin la posibilidad de emanación de una contra-hegemonía.



En contraposición, el periodo de ISI, 1964-1979, concebía el cambio de modelo de desarrollo como un proceso de industrialización a través del rol protagónico del Estado en la economía nacional. Esto con la finalidad de superar el modelo agroexportador en el marco del boom petrolero, una dictadura militar, y que, por primera vez en la historia nacional, el Estado gozaba de una autonomía relativa frente al sector privado. Sin embargo, la coherencia programática en el *policy* no fue alcanzada porque las relaciones de poder (*politics*) fueron reduciendo el margen de maniobra de los actores estatales. Esto tuvo como resultado la ausencia en el diseño de políticas públicas de instrumentos de disciplinamiento y arraigo tanto para el sector privado como para la sociedad civil.

Entre 1980 y 2006 el desarrollo fue asociado a la consecución de la estabilización macroeconómica, para superar la crisis fiscal por la que atravesaba el país. La transformación productiva liderada por el Estado fue reemplazada por el neoliberalismo que empoderaba el rol del sector privado en el aparato productivo nacional. Ergo, un posible cambio de modelo de desarrollo fue visualizado como el resultado de la libre interacción entre la oferta y la demanda en el mercado. En tal virtud, existió una coherencia programática en las redes de diseño de políticas dado que la correlación de fuerzas favorecía a los actores estatales, internacionales, y privados que abanderaban la reprimarización de la economía nacional.

Tal como se expresa en las líneas precedentes el entendimiento del cambio de modelo de desarrollo en el Ecuador no se caracterizó históricamente como un proceso lineal. Empero, este contexto histórico si viabilizó la generación de *path dependence* en relación a la coherencia programática de los actores del sector privado, y la ausencia de instrumentos de disciplinamiento y arraigo. En el primer caso, los agentes económicos privados en los diferentes procesos históricos estudiados conservaron una coherencia programática tanto para defender sus intereses empresariales, como para aprovechar las oportunidades de negocio. Por lo tanto, tuvieron la capacidad para liderar, influenciar, y resistir a las diferentes redes de políticas, impidiendo la consolidación de un proyecto nacional en torno al cambio de modelo de desarrollo.

Finalmente, otro *path dependence* que se desprende de este contexto histórico fue la ausencia sistemática en el diseño de políticas de mecanismos/instrumentos de gobernanza que permitan

disciplinar al sector privado y a la sociedad civil en torno a objetivos concretos ligados al proceso de transformación productiva. Así como la ausencia de estos instrumentos de gobernanza para generar arraigo en el sector empresarial y la sociedad ecuatoriana, con el propósito de posicionar el cambio de modelo de desarrollo como un proyecto de país.

### **Estructura y agencia**

Durante la administración de Rafael Correa Delgado, 2007-2017, el diseño de políticas para el cambio de matriz productiva no fue un proceso que inició desde cero por lo expuesto en la sección anterior. Por ende, el mismo se caracterizó por una disputa entre las diferentes ideas programáticas y sus nodos con el objetivo de posicionar su concepción del cambio de modelo de desarrollo. En tal virtud, ideas fuerza como el Socialismo del Siglo XXI (R7) fueron preponderantes en los primeros años de la Revolución Ciudadana, 2007-2009.

Sin embargo, en el periodo 2010-2013, una vez consolidado el proceso político, los actores ideológicos fueron interpelados por los nodos articulados en torno a la idea programática del Pragmatismo Extractivista Neodesarrollista (R8). Tal es así que entre 2014 y 2017 se instauró una hegemonía fragmentada mayoritariamente liderada por los nodos agrupados alrededor de la idea fuerza R8. Esta última asociaba la transformación productiva con la generación de competitividad sistémica a través de infraestructura pública mediante las rentas petroleras.

Por lo tanto, la confrontación para definir la concepción del cambio de matriz productiva fue una variable transversal al proceso de diseño de políticas públicas durante el correísmo. Empero, cabe resaltar que esta disputa aconteció preponderantemente entre actores estatales en el interior de la Revolución Ciudadana. Los nodos privados y la oposición política, así como sus ideas programáticas (R2 y R9), fueron incapaces de configurar una contra-hegemonía que dispute el carácter estadocéntrico de la transformación productiva. Ergo, esta confrontación permanente en el *politics* imposibilitó la emanación de una coherencia programática entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos (*policy*).

Específicamente en áreas como: política industrial, sociedad del conocimiento, y cambio de matriz energética, esta disputa por la hegemonía en las redes de política tuvo como resultado una incongruencia sistemática en el *policy*. Uno de los elementos fundamentales para el salto

productivo, según la teoría del desarrollismo, es la emanación de agencias nodales para tomar decisiones, coordinar e implementar las políticas tanto al interior como al exterior del Estado. Por ejemplo, en el sector de políticas industriales entre 2007 y 2017, según las características de las disputas por la hegemonía en las redes, se diseñaron agencias nodales con visiones e intereses contrapuestos como la SENPLADES (2007-2009), el MCPEC (2010-2013), y la Vicepresidencia del República (2014-2017).

Igualmente, el diseño de políticas durante el correísmo se caracterizó por la ausencia de mecanismos/instrumentos de gobernanza que permitan el procesamiento de conflictos y la consecución de acuerdos tanto al interior como al exterior del Estado. Por consiguiente, las disputas en las relaciones de poder del proceso de cambio de modelo de desarrollo no pudieron ser institucionalizadas, lo cual repercutió en que dicho antagonismo se plasme en el diseño técnico de las mismas. En el caso de la sociedad del conocimiento, la ausencia de este instrumento institucional fue reemplazada por el posicionamiento de Rafael Correa Delgado y su Excepcionalismo desarrollista (R10).

En otras palabras, el caudillismo y personalismo del Presidente Correa se configuró como el árbitro principal e inapelable que coyunturalmente solucionaba las disputas, definía el cambio de rumbo del proceso, y los principales lineamientos del diseño de políticas, tanto en el *politics* como en el *policy*. Empero, al ser una instancia no institucional de toma de decisiones, su rol protagónico en las redes de políticas contribuyó a la incoherencia programática del cambio de modelo de desarrollo. Por ejemplo, en el área de políticas de la sociedad del conocimiento la intervención de Correa en favor de la Senescyt, entre 2014 y 2017, gracias a su rol en la confrontación con los actores de la educación superior, impidió la configuración de una hegemonía integral por parte de los actores pragmáticos.

Finalmente, con respecto al cambio de matriz productiva existió una frágil coherencia programática. Esto debido a que en esta área de políticas públicas no se configuró una confrontación explícita entre los diferentes actores. Este sector desde 2007 fue dominado por los nodos pragmáticos, estos últimos utilizaron el mismo para proyectarse en búsqueda por la hegemonía de los demás sectores. Sin embargo, este sector de políticas se caracterizó por la

ausencia en el diseño de instrumentos de disciplinamiento y arraigo tanto para el sector privado como la sociedad civil. Esto a pesar de ser una de las áreas de políticas con mayor presupuesto, fruto del rentismo petrolero, que tenía la capacidad para generar un proyecto de país en torno al cambio de matriz productiva.

### **Red y Resultado**

La red de diseño de políticas sobre el cambio de matriz productiva, durante el correísmo, no solo fue influenciada por el contexto histórico, y la dinámica de su estructura. Sino, también, por los resultados de la interacción entre los diferentes actores. Esta interacción se caracterizó por su antagonismo y disputas en búsqueda de la hegemonía. Por lo tanto, los instrumentos de política diseñados no respondían a los objetivos planteados, y su reconfiguración dependía de la correlación en las relaciones de poder que prolongaba dicha incoherencia programática.

Por ejemplo, en el periodo 2007-2009 los actores ideológicos diseñaron agencias nodales como SENPLADES y Senescyt. Las mismas después de un replanteamiento en la correlación de fuerzas entraron en disputa con instrumentos como MCPEC, y MIPRO. Estos últimos fueron diseñados por los actores pragmáticos, por ende, los resultados del diseño de instrumentos generaron una dinámica de disputa y reconfiguración permanente. Esto debido a que la elaboración de los mismos respondía a ideas programáticas parcializadas en relación al cambio de matriz productiva, que eran cuestionadas por los diferentes actores.

Ante la ausencia de mecanismos de gobernanza al interior del Estado no se pudo establecer una armonía en las relaciones de poder de las redes de políticas. Esto, a su vez, impidió la emanación de una coherencia programática entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos durante todo el proceso de cambio de modelo de desarrollo. En otras palabras, la disputa permanente por la hegemonía al interior de la Revolución Ciudadana (*politics*) imposibilitó la consistencia técnica en el diseño de políticas públicas (*policy*).

Finalmente, los procesos de superación del modelo de desarrollo primario-exportador, en países en vías de desarrollo, han dependido históricamente de una mínima armonía o consenso en las relaciones de poder tanto al interior como al exterior del Estado. La incoherencia programática

entre objetivos y selección de instrumentos no tiene como principal desafío las limitaciones técnicas de un estado o sociedad determinada, las cuales pueden ser solventadas a mediano y largo plazo. Sino que su principal obstáculo es esencialmente la economía política que involucra el salto productivo. En Ecuador durante su contexto histórico y entre 2007 y 2017 existieron falencias con respecto a la tecnocracia y técnica requeridas para elaborar políticas eficaces. Sin embargo, lo trascendental fue que las redes de diseño de políticas demostraron que los actores fueron incapaces de generar consensos mínimos al interior y al exterior del Estado, disciplinar al sector privado, y generar un proyecto nacional en torno a la transformación productiva.

### **5.3 ¿Qué pasó con la hipótesis?**

La hipótesis que orientó el presente trabajo académico se centra en la existencia de redes de diseño de políticas, 2007 y 2017, en permanente disputa por la hegemonía del proceso de cambio de matriz productiva en el Ecuador. Esto tuvo como resultado la incoherencia programática entre el planteamiento de objetivos y la selección de instrumentos durante el correísmo. Esta tesis ha analizado y explicado mediante la utilización de la teoría de redes, enfoque ideacional y dialéctico, así como a través de otras categorías teóricas, *politics-policy*, que dicha hipótesis se ajustó a la información, y datos cuantitativos y cualitativos presentados en el caso ecuatoriano.

Generalmente el abordaje teórico y metodológico con respecto al estudio de diseño de políticas para el cambio de modelo de desarrollo toman en consideración factores relacionados a la política económica o evaluaciones de impacto *ex ante* y *ex post*. En la misma tónica, la teoría del desarrollo hace énfasis en las condiciones socioeconómicas y estructuras de una determinada sociedad, para analizar y evaluar la superación del modelo de acumulación original. Sin lugar a dudas ambos enfoques son de suma utilidad analítica, empero, no profundizan en el análisis de las relaciones de poder y sus consecuencias al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Estas últimas no son simples herramientas técnicas neutrales y objetivas que mecánicamente cumplen una función específica para la consecución de un objetivo de interés público. Las políticas son elementos que están permanentemente influenciados y determinados por valores, intereses, agencias, contexto histórico, recursos, entre otros factores que son inextricables de la vida pública en cualquier sociedad y tiempo-histórico.

Por consiguiente, el análisis de las redes de diseño y sus relaciones de poder *-politics-* permitió comprender que la transformación productiva en el Ecuador ha sido un proyecto político y técnico en permanente disputa. Diferentes actores privados, estatales, políticos, sociales e internacionales han liderado y buscado la hegemonía del proceso de transformación productiva. Por lo tanto, los diferentes intentos por materializarlo, a lo largo de la historia de la República, no han sido únicamente técnicos, sino sobre todo proyectos políticos en términos de correlación de fuerzas en las relaciones de poder existentes. Lo cual ha tenido como resultado la elaboración de políticas caracterizadas por su incoherencia programática, en mayor o menor medida.

El cambio de matriz productiva entre 2007 y 2017 no fue la excepción. Se articularon redes de políticas antagónicas que pugnaron por la hegemonía del proceso, y ante la ausencia de mecanismos de gobernanza para generar consensos mínimos internos, dicha disputa se reflejó en una incoherencia programática entre objetivos y selección de instrumentos. Igualmente, la fragmentación y atomización de los actores y sus redes impidieron el diseño e institucionalización de instrumentos de política esenciales, agencias nodales, para el disciplinamiento del sector privado y la construcción de un proyecto de país en torno al cambio de modelo de desarrollo.

Finalmente, este trabajo académico ha aportado en el análisis del diseño de políticas públicas desde una visión multidimensional. Las relaciones de poder de las redes y entre los actores de las mismas es un elemento esencial para comprender las limitaciones y alcance de la técnica y la tecnocracia en los procesos de transformación productiva. Precisamente estos últimos generalmente son analizados como procesos de política económica, cuando en realidad, su condición de posibilidad recae en la economía política. A futuro el presente abordaje teórico y metodológico podría ser utilizado para analizar, en el marco de la política pública comparada, los casos de éxito y fracaso de procesos de cambio de matriz productiva tanto en los países pertenecientes a los tigres asiáticos, como en los países de América Latina respectivamente.

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2006. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Acosta, Alberto. 2013. *El Buen Vivir. Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos*. Madrid, España. ICARA.
- Acosta, Alberto. 2018. *El gran fraude ¿del correísmo al modernismo?* Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- Advani, Asheesh, y Sandford, Borins. 2001. *Managing Airports: A Test of the New Public Management*. Londres, Reino Unido. University College London.
- Aguilar, M. 2011. *Seguimiento y evaluación de políticas públicas*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica
- Alianza País. 2006. *Plan de gobierno de Alianza País 2007-2011*. Quito, Ecuador.
- Alianza País. 2013. Programa de gobierno 2013-2017. Quito, Ecuador.
- Anderson, J. *Public Policy-Making*. Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Andrade, Pablo, y Nicholls, Esteban. 2017. *La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador*. Quito, Ecuador. ERLACS.
- Andrade, Pablo. 2015. *La política de industrialización selectiva y el nuevo modelo de desarrollo ecuatoriano*. Quito, Ecuador. UASB.
- Andrade, Pablo, y Esteban Nicholls. 2017. *La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador*. Quito, Ecuador. UASB.
- Ansell, C., y Gash, A. 2008. *Collaborative governance in theory and practice*. New York, Estados Unidos de America: University of Columbia.
- Asamblea Nacional Ecuador. 2010. *Código Orgánico de la Producción, Comercio, Inversiones*. Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- Asamblea Nacional Ecuador. 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. *Constitución de la Republica*. Quito, Ecuador. Editora Nacional.
- Atkinson, Michael y Coleman, William. 1992. *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*. Boston, Estados Unidos de América: Governance

- Balandier, Georges. 2004. *Antropología política*. Madrid, España: Ediciones Del Sol.
- Banco Mundial. 2020. *Datos históricos sobre niveles de industrialización en el Ecuador*. 2020.  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.IND.MANF.ZS?locations=EC>
- Banco Mundial. 2020. *Exportaciones de productos de alta tecnología (% de las exportaciones de productos manufacturados) en Ecuador*.  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/TX.VAL.TECH.MF.ZS?locations=EC&view=chart>
- Bardach, Eugene, y Eric M. Patashnik. 2019. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Nueva York, Estados Unidos: CQ Press.
- Bardham, Pranab. 1990. *Symposium on the State and Economic Development*. Chicago, Estados Unidos: Universidad de Chicago.
- Becker, S., y F. Brownson. 1964. *What price ambiguity? Or the role of ambiguity in decision-making*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Berman, Oded, y Ronald R. Mandowsky. 1986. *Location-Allocation on Congested Networks*. Oxford, Reino Unido. Oxford University.
- Bobrow, D. 2006. *Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult*. Londres, Reino Unido: London School of Economics Press.
- Bourdieu, P. 1970. *The reproduction. Elements for a theory of the education system*. Paris, Francia: La Sorbone Univeristy Press.
- Brandão, A, y Carvalho, J. 1991. *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Brazil*. Rio de Janeiro, Brasil. Universidad Federal.
- Breton, Victor, y Cortez, David. 2014. *En busca del Sumak Kawsay*. Quito, Ecuador. Iconos.
- Cabrera, Sandoval. 2012. *Campañas presidenciales y comportamiento electoral: análisis de las elecciones presidenciales del año 2006 en el Ecuador*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Cajas, John. 2018. *Los capos del comercio: Concentración, poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludio*. Quito, Ecuador. Arcoiris.
- CEPAL. 1992. *Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina*. Montevideo, Uruguay. Editora Nacional.



- Centro Carter. 2008. *Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador.
- Chang, Ha-Joon. 2010. *How to 'do' a developmental state: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Developmental State*. Londres, Reino Unido. UCL
- CNE. 2020. *Publicaciones - Publicaciones Estadísticas*.  
<http://cne.gob.ec/es/estadisticas/publicaciones>
- Coleman, Stephen. 2005. *The Lonely Citizen: Indirect Representation in an Age of Networks*. Oxford, Reino Unido: Oxford University.
- Cordero, María. 2016. Análisis de los populismos en los primeros años del siglo XXI. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Cushman, D. 1997. *Identifying monetary policy in a small open economy under flexible exchange rates*. Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Dahl, R., y Lindblom, C. 1976. *Politics, Markets and Welfare*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Daugbjerg, Carsten. 1999. *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*. Cambridge, Reino Unido. Cambridge University.
- Decio, Machado. 2015. *Las élites económicas: los verdaderos beneficiarios del Gobierno de Rafael Correa*. Quito, Ecuador. UASB.
- De la Torre, Carlos. 2013. *El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?* Quito, Ecuador. UASB.
- De la Torre, Carlos. 2008. *Galo Plaza y su época*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Dewey, John. 1998. *The Essential Dewey: Pragmatism, Education, Democracy*. Indiana, Estados Unidos: Indiana University Press.
- Diario El Universo. 2020. *Las ofertas de Rafael Correa*.  
<https://www.eluniverso.com/2006/11/25/0001/8/BE47EF4C76874D59A1D2D559252DC44B.html>
- Dowding, Keith. 1995. *Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach*. Londres, Reino Unido. UCL University.
- Easton, B. 1981. *Pragmatism and progress: social security in the seventies*. Estados Unidos, New York: University of Columbia.

- Easton, David. 1992. *Categorías para el análisis sistemático de la política*. Madrid, España. Ariel.
- Edelman, M. 1999. *Peasants Against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Escobar, Christian. 2016. *Análisis de la política ecuatoriana de becas de estudios de posgrado en el exterior y su relación con el cambio de matriz productiva*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Evans, Peter. 1999. *Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia oriental*. Bogotá, Colombia: Editorial Ariel.
- Fierro, Luis. 2016. *Financial Groups in Ecuador - 25 Years*. Quito, Ecuador. UASB.
- Fischer, F., y F. Forester. 1993. *Editors' Introduction*. London, Reino Unido: University College London.
- Fisher, E. 2003. *SOCIOPATHOLOGIZING PATIENTS: THE SOCIAL CONSTRUCTION OF MUNCHAUSEN SYNDROME*. New York, Estados Unidos: University of Columbia.
- Fontaine, Guillaume. 2018. *The Policy Design Framework*. Quito, Ecuador: FLACSO
- Fontaine, Guillaume. 2008. *NEONACIONALISMO PETROLERO EN LOS ANDES*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Forester, J. 1993. *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice*. New York, Estados Unidos: State University of New York.
- Foucault, M. 1975. *Vigilar y castigar*. Paris, Francia: La Sorbone Univeristy Press.
- Garraud, P. 2004. *Agenda/émergence. Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Francia: Presses de Sciences Po.
- Gerschenkron, Alexander. 1990. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Oxford, Reino Unido: Oxford University.
- Godoy, Janeth. 2013. *Desde Paute hasta Coca Codo Sinclair 40 anos de hidroenergia en el Ecuador. Discurso alrededor del cambio de matriz productivo*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Grau, M. 2002. *Análisis de las políticas públicas*. Londres, Reino Unido: London School of Economics Press.
- Guba, E. 1990. *The paradigm dialog*. Beverly Hills, Estados Unidos: CA.
- Guerra, Edmundo. 2009. *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador*. Quito, Ecuador. FLACSO.

- Gunningham, Neil, y Darren, Sinclair. 1999. *Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection*. Boston, Estados Unidos. Harvard University.
- Gusfield, J. 1984. *The culture of public problems: Drinking-driving and the symbolic order*. Chicago, Estados Unidos: University Chicago Press.
- Haas, Peter M. 1995. *Knowledge, power, and international policy coordination*. Oxford, Reino Unido: Oxford University.
- Habermas, J. 1989. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, España: 1989.
- Hall, P. 1993. *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. Oxford, Reino Unido. Oxford University.
- Hay, Michael, Gerome Miklau, David Jensen, Don Towsley, y Philipp Weis. 1978. *Resisting structural re-identification in anonymized social networks*. Manchester, Reino Unido: Universidad de Manchester.
- Heclo, H. 1978. *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*. Bogotá: Editorial Aura
- Heclo, H., y A. Wildavsky. 1974. *The Private Government of Public Money*. Berkeley, Estados Unidos. University of Berkeley, 1974.
- Herrera, Edwin. 2018. *El desarrollo de la política de ciencia y tecnología en Ecuador entre 1973 y 2016*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Hill, M. 2005. *Tools as art: observations on the choice of governing instrument*. Montreal, Canada: McGill Queen University.
- Hirschman, Albert. 1968. *The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America*. Boston, Estados Unidos: Harvard University.
- Hochschild, J. 2006. *How ideas affect actions*. Londres: Reino Unido: University Press.
- Hood, Christopher. 1989. *PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY: INTELLECTUAL CHALLENGES FOR THE 1990*. Melbourn, Australia. Melbourn University.
- Hoppe, R. 2014. *Problems and policy design: Towards argumentative policy analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Howgood, B. 2005. *The Policy Orientation*. London, Reino Unido: Centre for the study of public policy.
- Howlet, M. 2005. *Designing government From instruments to Governance*. London, Reino Unido: McGill Queen University.

- Howlett, M. 2004. *Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice*. Nueva York, Estados Unidos: University of Social Science.
- . 2013. *Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design*. Londres: Reino Unido. London University Press.
- . 2014. *Policy design: what, who, how and why?* Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Howlett, M., y J. Rayner. 2009. *Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'*. Boston, Estados Unidos. Harvard University Press.
- John, Williamson. 1990. *Latin American adjustment :how much has happened ?*. Washington, Estados Unidos. Institute of International Economics
- Jones, Charles. 1970. *Introduction to the Study of Public Policy*. 1970. Nueva York, Estados Unidos: Columbia University.
- Kisby, B. 1993. *Analysing policy networks. Towards an ideational approach*. Londres, Reino Unido: University of London Press.
- Krause, Walter. 1963. *La Alianza Para El Progreso*. Michigan, Estados Unidos: Michigan University.
- Katan, Sharvelt. 2018. *La apropiación del concepto patria en Ecuador*. Quito, Ecuador. PUCE.
- Larrea, Carlos. 2001. *Análisis del Modelo Social y Económico Ecuatoriano. De los años: 70s y 80s, en el marco de la globalización*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Larrea, Carlos. 1992. *Auge y crisis de la producción bananera 1948-1976*. Quito, Ecuador. FLACSO.
- Lasswell, H. 1992. *La orientación hacia las políticas*. Boston, Estados Unidos. Harvard University Press.
- Latour, B. 2005. *Reensamblar lo social*. Bogotá, Colombia: Ediciones Antares
- Laumann, E, y D Knoke. 1987. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. San Francisco, Estados Unidos. Stanford University.
- Lazega, E. 1994. *Multilevel Network Analysis for the Social Sciences*. Nueva York, Estados Unidos: University of Columbia.

- Lehmbruch, G. 1991. *The organization of society, administrative strategies, and policy networks*. Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Lindblom, C. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Aura.
- Linder, S., y B. Peter. 1991. *The analysis of design or the design of analysis?* Chicago, Estados Unidos: Chicago University Press.
- Lippmann, Walter 1964. *Essays in the Public Philosophy*. California, Estados Unidos: Transaction Publishers
- Luckmann, T. 1975. *On the Rationality of Institutions in Modern Life*. Nueva York, Estados Unidos: University of New York.
- McDaniel, Susan A. 1997. *Intergenerational Transfers, Social Solidarity, and Social Policy: Unanswered Questions and Policy Challenges*. Toronto, Canada. Universidad de Toronto.
- McPherson, A, y C Raab. 1992. *Governing Education: A sociology of Policy Science*. Boston, Estados Unidos. Harvard University Press.
- McPherson, J. Miller, Pamela A. Popielarz, y Sonja Drobic. 1992. *Social Networks and Organizational Dynamics*. Toronto, Canada: Toronto University Press.
- Mahoney, J, y K. Thelen. 2006. *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Majoney, G. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Yale, Estados Unidos: Yale University Press.
- March, J., y J. Olsen. 2006. *Elaborating the New Institutionalism*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Marsh, D, y R.A.W Rhodes. 1992. *Policy networks in British politics. A critique of exiting approaches*. Cambridge, Reino Unido. Cambridge University Press.
- Marsh, D., y M Smith. 2000. *Understanding policy networks: towards a dialectical approach*. Chicago, Estados Unidos. Chicago University Press.
- Marsh, D, y M Smith. 2000. *Understanding policy networks: towards a dialectical approach*. Oxford, Reino Unido. Oxford University Press.
- Marsh, David, y R. A. W. Rhodes. 1992. *Policy networks in British government*. Nueva York, Estados Unidos: Columbia University Press.
- Meny, I, y J. Thoeng. 1992. *Las políticas públicas*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- Ministerio Coordinador de Productividad, Empleo y Competitividad. 2010. *Agenda por la Transformación Productiva*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Ministerio de Energía y Minas. 2007. *Agenda Energética 2007-2011*. Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Electricidad y Recursos Renovables. 2008. *Políticas y Estrategias para el cambio de la matriz energética del Ecuador*. Quito, Ecuador. Editora Nacional.
- Muller, R., y Surel. 1998. *Análisis de políticas públicas*. Montchrestien. Bogota, Colombia: Andes.
- Nakamura, R. 1980. *The policy implementation*. New York, Estados Unidos: University of Columbia.
- OECD. 2020. *Estadísticas Tributarias en América Latina*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>
- Oleas, Julio. 2013. *Ecuador 1972-1999: Del Desarrollismo Petrolero al ajuste neoliberal*. Quito, Ecuador. UASB.
- Olsen, Jonathan, John McCormick, y John McCormick. 2018. *The European Union: Politics and Policies*. Manchester, Reino Unido. Manchester University Press.
- Organización Mundial de Propiedad Intelectual. 2020. *Índice Mundial de Innovación*. [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/es/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/es/)
- Ospina, Pablo. 2013. *Promesas en su laberinto*. Quito, Ecuador. UASB.
- Ostrom, O. 2005. *Doing Institutional Analysis Digging Deeper Than Markets and Hierarchies*. Ottawa, Canada: University of Ottawa Press.
- Parsons, W. 2007. *Las políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. Boston, Estados Unidos. Harvard University Press.
- Pastor, Carlos. 2015. *Grupos Económicos del Ecuador*. Quito, Ecuador. UASB.
- Pastor, Carlos, 2010. TIERRA URGENTE. Quito, Ecuador. OXFAM.
- Paz y Mino, Juan. 2006. *Elecciones Presidenciales en Ecuador 2006 y la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente*. Quito, Ecuador. PUCE.
- Paz y Mino, Juan. 2015. *Historia de los Impuestos en el Ecuador*. Quito, Ecuador. SRI.
- Peter de León, C. 2005. *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.

- Peters, G. 2018. *Designing for policy effectiveness*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Peters, G., y S. Linder. 1984. *From social theory to policy design*. Londres, Reino Unido: University of London Press.
- Peters, Guy. *Institutional theory: problems and prospects*. Londres, Reino Unido: University of London Press.
- Pérez, Diego. 2010. El gobierno revolucionario nacionalista ecuatoriano del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976): Liderazgo, transformaciones, y claves sobre el sistema político ecuatoriano. Quito, Ecuador. PUCE.
- Presidencia de la República. 2013. *Decreto 1505: Comité Interinstitucional para el Cambio de la Matriz Productiva*. Quito, Ecuador. Registro Oficial Ecuador.
- Presidencia de la Republica. 2007. Fusión del CONAM Y SODEM a SENPLADES. Decreto Ejecutivo 103. Quito, Ecuador. Registro Oficial.
- Purcell, T, N Fernandez, y E Martínez. 2016. *Rents, Knowledge and neo-structuralism: Transforming the productive matrix in Ecuador*. Quito, Ecuador. Biblioteca Nacional.
- Ramírez, Rene. 2013. TERCERA OLA DE TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR. Quito, Ecuador. Senescyt.
- Recalde, Paulina. 2006. *Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso*. Quito, Ecuador. UASB
- Roe, E. 1994. *Narrative Policy Analysis*. Londres, Reino Unido: Duke University Press.
- Roth, A. 2014. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Londres, Inglaterra. London University Press.
- Rojas, Jaime. 2011. *Reforma universitaria en el Ecuador*. Quito, Ecuador. Ariel.
- Sabatier, P. 1998. *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- . 1987. *Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework*. Londres, Reino Unido: University of London Press.
- Sabatier, P., y A. Jenkins-Smith. 1984. *Evaluating the advocacy coalition framework*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Sabatier, P., M. Zafonte, y M. Gjerde. 1999. *Coalition Stability in U.S. Automotive Pollution Control Policy, 1963-1990*. Massachussets, Estados Unidos: MIT University Press.

- Salamon, L. 2000. *The New Governance and the Tools of Public Action*. Melbourn. Melbourn, Australia: University of Melbourn Press.
- Salazar, A. 1999. *Análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Schneider, A., y H. Ingram. 1990. *Behavioral assumptions of policy tools*. Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.
- . 1993. *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- SENPLADES. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Ecuador. Imprenta Nacional.
- Subirats, R. 2008. *La inclusión en la agenda*. Bogotá, Colombia. Aura.
- Thoenig, C., y Y. Meny. 1992. *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Ariel.
- Tiernan, A., y J. Wanna. 2006. *Competence, capacity, capability: Towards conceptual clarity in the discourse of declining policy skills*. Ottawa, Canada: University of Ottawa Press.
- Varela, Carlos. 2007. *El proceso agrario en el Ecuador*. Quito, Ecuador. UASB.
- Vargas, M. 1999. *Los mediadores: Actores en las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Vicepresidencia de la República. 2005. *Estrategia Nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito, Ecuador: Imprenta Nacional.
- Wade, Robert. 2010. *After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries*. Boston, Estados Unidos: Harvard University.
- Wade, Robert. 1991. *The Logic of the Developmental State*. Londres, Reino Unido. London School of Economics.
- Washima, Paulino. 2 *Análisis de condiciones y oportunidades para iniciar una transición post extractiva a través de las políticas para el cambio en la matriz energética*. Quito, Ecuador. Editora Nacional.
- White, Halbert. 1992. *Artificial Neural Networks: Approximation and Learning Theory*. Nueva York, Estados Unidos: Blackwell Publishers.



Wiesner, A. 1997. *State reforms and theory of institutional policy*. Boston, Estados Unidos: Harvard University Press.

Windhoff-Héritier, Adrienne, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Anne-Ccile Douillet, Dirk Lehmkuhl, y Michael Teutsch. 2001. *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. San Francisco, Estados Unidos: Rowman & Littlefield.

Zurbriggen, Cristina. 2006. *EL INSTITUCIONALISMO CENTRADO EN LOS ACTORES: UNA PERSPECTIVA ANALÍTICA EN EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Andes.